



BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

e-Politikon

KWARTALNIK NAUKOWY OŚRODKA ANALIZ POLITOLOGICZNYCH
UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

Numer VI, lato 2013

ISSN 2084-5294

**Rada
Redakcyjna**

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna Akademia
Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

**Kolegium
redakcyjne:**

**Redaktor
Naczelny**

dr Olgierd Annusewicz

**Redaktorzy
naukowi numeru**

dr Aleksandra Zięba
dr Olgierd Annusewicz

**Sekretarz
Redakcji**

Paweł Krasowski

**Redaktorzy
tematyczni**

dr Izolda Bokszczanin, dr Rafał Chwedoruk, dr Tomasz Godlewski,
dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan,
dr Krzysztof Księżopolski, dr Anna Materska-Sosnowska,
dr Renata Mieńkowska-Norkiene, doc. Ewa Pietrzyk-Zieniewicz,
dr Błażej Poboży, dr Tomasz Słomka, Jarosław Spychała,
dr Adam Szymański, dr Marcin Tobiasz, prof. Andrzej Wierzbicki,
dr hab. Justyna Zając, dr Jakub Zajączkowski, dr Jacek Zaleśny,
dr Piotr Załęski, dr Aleksandra Zięba, dr Jacek Ziółkowski

**Redaktorzy
językowi**

Eva Allen (native speaker)
Joanna Hermanowska
Katarzyna Wojtak

**Redaktor
statystyczny**

dr Tomasz Gackowski

**Wsparcie
redakcyjne**

Ewelina Białkowska, Patrycja Bytner

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Ośrodek Analiz Politologicznych UW

Warszawa 2012

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

adres do korespondencji:

ul. Krakowskie Przedmieście 3, pok. 6, 00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

Andrzej Misiuk

Rzecz o bezpieczeństwie – geneza, istota, rozwój	9
--	---

Jacek Czaputowicz

Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją	24
--	----

Arkadiusz Sekściński

Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych	42
---	----

Michał Brzeziński

Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – analiza pojęcia	80
--	----

Miron Lakomy

Zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw – przyczynek do typologii	100
--	-----

Bartosz Skłodowski

Konflikt pomiędzy bezpieczeństwem a prawami podstawowymi w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i funkcjonalne	142
--	-----

Izabela Szelaąg

Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego	162
---	-----

Antoni Morawski

Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego	187
---	-----

Krzysztof M. Księżopolski

Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie kryzysu strefy euroatlantyckiej	208
--	-----

Jerzy Kacała

European Union as a System of Collective Regional Security During the Economic Crisis. Influence of Austerity Measures on the Defence Spending of France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom	231
--	-----

VARIA

Stanisław Bieleń

Cechy i zasady prawne negocjacji dyplomatycznych	249
--	-----

Rafał Bieniada

Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne	281
--	-----

Zmierzch społeczności w Internecie jako skutek zwiększającej się kontroli indywidualnych użytkowników..... 300

Niemieccy autonomiści jako ekstremistyczny fenomen 319



Contents

Introduction.....	7
-------------------	---

Andrzej Misiuk

A Thing About Security – Origin, Essence, Evolution	9
---	---

Jacek Czaputowicz

Polish Security Policy – Between Autonomy and Europeanization	24
---	----

Arkadiusz Sekściński

Theoretical Understanding of Security and Internal Security	42
---	----

Michał Brzeziński

Crisis Situation Within the Meaning of the Act of 26 April 2007 On Crisis Management – the Analysis of the Concept.....	80
--	----

Miron Lakomy

Challenges for the Cyber Security of States – a Typology Attempt	100
--	-----

Bartosz Skłodowski

The Conflict Between Security and Fundamental Rights Within the Area of Freedom Security and Justice of the European Union. Axiological and Functional Aspects.....	142
--	-----

Izabela Szeląg

Protection of Public Order and Safety as a Task of Local Government.....	162
--	-----

Antoni Morawski

Role of Non-Governmental Organizations in Emergency Management Process	187
--	-----

Krzysztof M. Księżopolski

Financial Dimension of Poland's Economic Security During the Economic Crisis in Euro-Atlantic Zone.....	208
--	-----

Jerzy Kacala

European Union as a System of Collective Regional Security During the Economic Crisis. Influence of Austerity Measures on the Defence Spending of France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom.....	231
---	-----

VARIA

Stanisław Bielań

Characteristic and Legal Rules of Diplomatic Negotiations.....	249
--	-----

Rafał Bieniada

Regionalism in Definition. Selected Theoretical Problems	281
--	-----

Wstęp

Szanowni Państwo,

zdecydowaliśmy poświęcić kolejny „e-Politikon” zagadnieniu bezpieczeństwa państwa. Wydaje się nam bowiem, iż tematyka ta jest obecnie niedoceniana i ograniczona głównie do kwestii bezpieczeństwa energetycznego, a jednocześnie wymagająca i stanowiąca ważny obszar współczesnej politologii.

Numer otwieramy artykułem prof. Andrzeja Misiuka, w którym autor przedstawił ewolucję poglądów w teorii i praktyce na temat szeroko pojętego bezpieczeństwa. Ta problematyka była początkowo ściśle związana z istotą instytucji państwowej i realizowana poprzez jej narzędzie, jakim jest administracja państwowa.

Wraz ze zmianami ustrojowymi i ideologicznymi zmieniały się poglądy na charakter i znaczenie bezpieczeństwa. W drugim artykule prof. Jacek Czaputowicz omawia ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski: zaangażowanie w operacje stabilizacyjne u boku Stanów Zjednoczonych, bezpieczeństwo europejskie oraz rozwijanie samodzielnych zdolności obronnych. Z kolei Arkadiusz Sekściński analizuje pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego. Autor odwołuje się do potocznego i naukowego rozumienia bezpieczeństwa, przedstawia różne ujęcia i koncepcje teoretyczne, które od połowy lat 50-tych XX wieku towarzyszyły redefinicji bezpieczeństwa w naukach politycznych. Na tej kanwie warto także uważnie przyjrzeć się tekstowi dr. Michała Brzezińskiego, który analizuje pojęcie sytuacji kryzysowej w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Autorzy postanowili przyjrzeć się także szczegółowo wybranym aspektom bezpieczeństwa. I tak dr Miron Lakomy analizuje najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw z perspektywy nauk społecznych, Bartosz Skłodowski bada relacje pomiędzy bezpieczeństwem a prawami podstawowymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, Izabela Szeląg omawia problematykę ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego, Antoni

Morawski wskazuje na specyficzną rolę organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego, a dr Krzysztof M. Księżopolski podnosi kwestię finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie kryzysu strefy euroatlantyckiej.

Część tematyczną zamyka anglojęzyczny artykuł Jerzego Kacały zatytułowany *Unia Europejska jako kolektywny system bezpieczeństwa regionalnego w czasie kryzysu ekonomicznego. Wpływ oszczędności na wydatki zbrojeniowe Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch*. Artykuł poświęcony został analizie tendencji występujących w ramach budżetów obronnych tych państw Unii Europejskiej, zagrożeniom, jakie niesie ze sobą potencjalny wpływ kryzysu ekonomicznego na polityki zbrojeniowe wewnątrz UE, oraz potencjalnym szansom, jakie mogą powstać w rezultacie kryzysu.

Tradycyjnie zapraszamy także do zapoznania się z artykułami z działu Varia, które tym razem wpisują się w tematykę nieodległą od przedstawionych wyżej tekstów. W pierwszym z nich prof. Stanisław Bieleń omawia cechy i zasady prawne negocjacji dyplomatycznych, dr Rafał Bieniada omawia teoretyczne aspekty regionalizmu i regionalizacji, dr Rafał Maciąg podejmuje tematykę powstania i zmięchu społeczności w Internecie, zaś Tomasz Król opisuje ruch niemieckich autonomistów jako polityczny fenomen w ramach spektrum lewicowo-ekstremistycznego.

Życzymy ciekawej lektury i zachęcamy do zgłaszania swoich tekstów do publikacji w „e-Politikonie”. Już niedługo ogłosimy informację o temacie wiodącym kolejnego numeru.

Dr Aleksandra Zięba

Dr Olgierd Annusewicz

Andrzej Misiuk

RZECZ O BEZPIECZEŃSTWIE – GENEZA, ISTOTA, ROZWÓJ

Słowa kluczowe:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Tamże, s. 9-10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

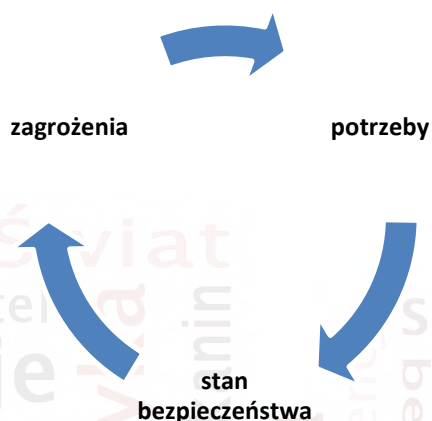
zapewniającego bezpieczeństwo i ochronę wolności, jest źródłem nowych zagrożeń i niebezpieczeństw. Taka sytuacja miała miejsce po 1989 r. Z jednej strony stanowisko Francisa Fukuyamy, który w słynnym esej „Koniec historii?” wieszczył koniec historii wraz z upadkiem komunizmu i przyjęciem przez większość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

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

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

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

zagrożenia → potrzeby



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

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

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

W wymienionej strategii definiowano podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa UE:

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

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

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

¹⁵ Tamże.

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

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

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

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

Andrzej Misiuk – profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

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

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

A THING ABOUT SECURITY – ORIGIN, ESSENCE, EVOLUTION

Abstract

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

Jacek Czaputowicz

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI – MIĘDZY SAMODZIELNOŚCIĄ A EUROPEIZACJĄ

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo, NATO, WPBiO, grupy bojowe, Polska

Bezpieczeństwo Polski, tak jak każdego innego kraju, jest uwarunkowane czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Czynniki wewnętrzne to położenie geograficzne (między Niemcami a Rosją), terytorium, wielkość populacji i skład etniczny, potencjał gospodarczy, wielkość i jakość sił zbrojnych, jakość przywództwa oraz stan mentalny społeczeństwa i jego zdolność do akceptacji kosztów zapewnienia bezpieczeństwa. Czynniki zewnętrzne to z kolei sojusze, sytuacja międzynarodowa wokół kraju, w tym zainteresowanie regionem ze strony innych państw, zgodność interesów Polski z interesami innych państw i ich możliwości oddziaływania na stan bezpieczeństwa kraju¹.

Zachodnie i południowe sąsiedztwo Polski jest dzisiaj stabilne, bowiem graniczy ona z państwami należącymi do NATO i Unii Europejskiej, a więc Niemcami, Czechami, Słowacją. Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski pochodzą ze Wschodu. Stabilność Ukrainy ma zasadnicze znaczenie, a ewentualny konflikt zbrojny z udziałem tego państwa byłby poważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Polski. Białoruś jest silnie uzależniona od Rosji, a obawy budzi jej niedemokratyczny charakter. Litwa, Łotwa i Estonia są sojusznikami Polski, członkami Unii Europejskiej i NATO. Na północnym wschodzie Polska graniczy z Rosją, której polityka w ostatnich latach

¹ R. Kuźniar, *Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej* [w:] R. Kuźniar, Krzysztof Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989-2002*, Warszawa 2002, s. 34-35, P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa, 2012, s. 396.

może stanowić wyzwanie dla bezpieczeństwa. W dalszym sąsiedztwie leży Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia, a więc region występowania zamrożonych konfliktów (Naddniestrze, Osetia Pd., Abchazja, Górski Karabach). Polska jest więc silnie zainteresowana stabilnością i demokratyzacją tego regionu².

Tematem niniejszego artykułu jest polityka bezpieczeństwa Polski w perspektywie jej samodzielności i europeizacji. Część pierwsza poświęcona zostanie znaczeniu NATO i sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi dla polskiej polityki bezpieczeństwa. W części drugiej zostanie przedstawiony stosunek do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), udział w unijnych misjach stabilizacyjnych i grupach bojowych oraz inicjatywy Polski na rzecz wzmocnienia polityki bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. W części trzeciej zostaną omówione kierunki polskiej polityki obronnej w dokumentach strategicznych, postrzeganie zagrożeń oraz mocne i słabe strony a także szanse i zagrożenia polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., umożliwiły Polsce prowadzenie polityki bezpieczeństwa zgodnej z narodowym interesem. W latach 1989-1991 zerwane zostały więzy zależności łączące Polskę z ZSRR, czego instytucjonalnym wyrazem było rozwiązanie Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Zasadniczym celem strategicznym Polski stało się członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, uzyskane ostatecznie w 1999 r. Przemawiało za nim wzmocnienie potencjału obronnego Polski, wysoka ocena skuteczności działania Sojuszu w odstraszeniu potencjalnego agresora oraz umocnienie wizerunku Polski jako stabilnego państwa i odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych. W negocjacjach Polska odwoływała się do argumentów

² P. Żurawski vel Grajewski, dz. cyt., s. 394-402.

historycznych, konieczności utrzymania demokracji oraz norm obowiązujących w Sojuszu, takich jak zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa³.

Dla Polski wartość członkostwa w NATO wynikała przede wszystkim z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego – zbiorowej obrony państw członkowskich. Zaangażowanie Amerykanów w Europie postrzegane było jako gwarancja bezpieczeństwa kraju. Postrzegany z tej perspektywy udział Sojuszu w działaniach typu ekspedycyjnego nie powinien odbywać się kosztem tradycyjnej funkcji obrony terytorium państw członkowskich. Polska dążyła także do równomiernego rozmieszczenia infrastruktury obronnej Sojuszu oraz do rozwoju współpracy między NATO i Unią Europejską.

Z perspektywy NATO członkostwo Polski zwiększało potencjał Sojuszu w zakresie obrony i prowadzenia operacji pokojowych na świecie oraz likwidowało szarą strefę bezpieczeństwa w Europie Środkowej powstałą po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i rozpadzie ZSRR. Polska wносиła dogłębną znajomość problematyki wschodniej, jako członek NATO konsekwentnie opowiadała się za polityką „otwartych drzwi”, wspierając wschodnich sąsiadów w ich dążeniach do uzyskania członkostwa w tej organizacji⁴. Zarówno Polska, jak i Stany Zjednoczone, dążyły do przyznania Gruzji i Ukrainie *Membership Action Plan*, co spotkało się ze sprzeciwem Francji i Niemiec.

Polska wzięła udział w operacji militarnej w Iraku w 2003 r., umacniając swój wizerunek bliskiego sojusznika Stanów Zjednoczonych. Została zaliczona do "nowej Europy" państw dążących do utrzymania ścisłych stosunków z Amerykanami, w przeciwieństwie do "starej Europy" państw sceptycznych wobec militarnego zaangażowania u boku USA.

³ F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003, s. 229-236.

⁴ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 192-197.

Uczestnictwo Polski w operacji w Iraku oceniane jest jako sukces wojskowy, remis polityczny i porażka gospodarcza⁵. 15 tys. polskich żołnierzy zdobyło bezcenne doświadczenie w działaniach w sytuacji rzeczywistego zagrożenia. Realizacja zadań w zakresie logistycznym, operacyjnym i dowodzenia dużymi siłami wielonarodowymi zwiększyła atrakcyjność wojska w oczach sojuszników. Wzmocniona została polityczna podmiotowość i strategiczna samodzielność Polski. Działania w Iraku uświadomiły zarazem konieczność wprowadzenia armii w pełni zawodowej i przyspieszyły reformy sił zbrojnych.

Nierealne okazały się natomiast nadzieje na to, że zaangażowanie w Iraku u boku Stanów Zjednoczonych przyniesie "strategiczne partnerstwo" i większą obecność amerykańską na terytorium Polski. Na skutek rozdzwiewu między sojusznikami co do zasadności wspomnianej interwencji osłabiona została spójność NATO. Niemożność podjęcia wspólnego działania w sytuacji różnic interesów skutkowało zwróceniem przez Polskę większej uwagi na zdolność do samodzielnego działania. Nie osiągnięto zamierzonych korzyści gospodarczych w postaci kontraktów na odbudowę Iraku, a wizerunek Polski nadszarpnięty został przez aferę korupcyjną związaną z dostarczaniem przestarzałego sprzętu wojskowego (Irak odmówił przyjęcia remontowanych w Rosji śmigłowców Mi-17).

Chęć wsparcia Sojuszu Północnoatlantyckiego leżała u podłoża decyzji o przeniesieniu zaangażowania polskich wojsk z Iraku do Afganistanu. Udział 1200 osobowego kontyngentu w tej operacji postrzegany był jako długoterminowa inwestycja w bezpieczeństwo kraju. Zarazem sojusz zaangażował się w operację o charakterze uprzedzającym, a więc ofensywnym, co z perspektywy Polski było niekorzystne, skłaniało bowiem państwa członkowskie do rozwijania zdolności

⁵ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22 s. 37-38. Por.: J. Czaputowicz, *Zaangażowanie w Iraku a polska polityka europejska*, „Polska w Europie” 2004, nr 3 (47), s. 20-22.

ekspedycyjnych, które są zasadniczo odmienne od zdolności niezbędnych dla zbiorowej obrony przed agresją zewnętrzną⁶.

Podsumowując: na przełomie lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych podstawę polityki bezpieczeństwa Polski stanowiło członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Uczestnicząc w operacji w Iraku, popieranej początkowo zarówno przez Platformę Obywatelską, jak i Prawo i Sprawiedliwość, Polska umacniała swój wizerunek bliskiego sojusznika Amerykanów. Dominował „instynktowny atlantyzm” niezależnie od tego, która partia sprawowała rząd.

Wycofanie z Iraku stało się jednym z haseł Platformy Obywatelskiej w kampanii wyborczej w 2007 r. Prawo i Sprawiedliwość twierdziło, że Polska powinna wywiązać się ze zobowiązań podjętych wobec sojuszników⁷. Badania opinii publicznej wskazywały także, że trzy czwarte Polaków było przeciwnych zaangażowaniu Polski w Afganistanie⁸. Środki masowego przekazu szeroko informowały o śmierci kolejnych żołnierzy oraz komentowały dokonany przez polski oddział ostrzał wioski Nangar Khel, w wyniku którego stracili życie afgańscy cywile.

Polityka Polski wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

W 1999 r. została zainicjowana europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Przełomem była wojna w Bośni, która wywołała kryzys tożsamości Europejczyków i przewartościowanie w zakresie dopuszczalności użycia siły. Wzrostowi zdolności militarnych Stanów Zjednoczonych nie towarzyszyły odpowiednie nakłady na obronę w państwach europejskich. Rosnąca asymetria w rozkładzie zdolności wytworzyła

⁶ B. Balcerowicz, *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Polski po przystąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa 2010, s. 135-136.

⁷ M. Lasoń, *Stanowisko wybranych partii politycznych w sprawie udziału wojska polskiego w operacji ISAF w Afganistanie*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* nr 3, 2011, s. 108-109.

⁸ *Opinia Publiczna wobec misji w Afganistanie*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2009.

napięcia między sojusznikami i otworzyła możliwość ustalenia nowych ram współpracy⁹.

Początkowo Polska była sceptyczna wobec powołania WPBiO, gwarancją bezpieczeństwa i stabilności miało być zaangażowanie Amerykanów w Europie i Sojusz Północnoatlantycki. Z perspektywy Polski przyjęta w 2003 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa zbyt koncentrowała się na nowych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, ważnych dla państw zachodnioeuropejskich, zaniedbywała natomiast tradycyjne zagrożenia militarne, istotne dla państw środkowoeuropejskich. Polskie propozycje zmierzały w kierunku określenia w niej Sojuszu Północnoatlantyckiego jako głównej instytucji bezpieczeństwa na kontynencie. Polska wyrażała także sceptycyzm co do możliwości wprowadzenia „efektywnego multilateralizmu”, twierdząc, że Unia Europejska powinna mieć możliwość prowadzenia operacji militarnych bez konieczności uzyskania autoryzacji ze strony ONZ. Rosja była partnerem we współpracy, a zarazem potencjalnym źródłem niestabilności. Polska proponowała także większą koncentrację na tradycyjnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, w tym "zamrożonych konfliktach" w Europie Wschodniej, oraz nie zgadzała się, by Ukraina była wymieniona obok Białorusi jako potencjalne źródło zagrożenia¹⁰.

Sceptycyzm wobec WPBiO opierał się więc na dwóch przesłankach. Po pierwsze, Polacy twierdzili (tak jak Amerykanie), że Europejczycy powinni rozwijać zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony w ramach NATO. W innym przypadku doszłoby do niepotrzebnego powielania struktur i osłabienia Sojuszu. Po drugie, działania w ramach WPBiO mogłyby dyskryminować członków NATO, takich jak Polska, którzy nie byli jeszcze członkami Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej drugi argument przestał być aktualny. Dostrzeżono zarazem, że Unia

⁹ Ch. O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, t. 49, nr 1, s. 72-77.

¹⁰ O. Osica, *Poland's Role in CFSP/CESDP: Added Value or a Trouble Maker?*, [w:] M. Overhaus, H. W. Maull, S. Harnisch (red.), *Part II, The European Security Strategy Paper Tiger Or Catalyst for Joint Action?, Perspectives from Italy, Poland, Austria and Finland*, Newsletter 2004, 5 (14), s. 9-15. <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue14.pdf>, 8.05.2013.

Europejska może być dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju.

Ostatecznie Polska stała się zwolennikiem rozwijania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W 2004 r. 77% Polaków było zdania, że Unia Europejska powinna dysponować własną siłą militarną¹¹. Punktem spornym okazała się budowa przez Rosję i Niemcy gazociągu po dnie Bałtyku, co postawiło Polskę w trudnej sytuacji w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Porównanie przez ministra obrony Radosława Sikorskiego porozumienia rosyjsko-niemieckiego do paktu Ribbentrop-Mołotow wskazywało na pilną potrzebę solidarności wewnątrzunijnej i wypracowania spójnej polityki wobec Rosji¹². Premier Jarosław Kaczyński, zwolennik zachowania suwerenności kraju w kwestiach kulturowych, proponował, by Unia Europejska stała się potęgą militarną. Głośnym echem odbiła się jego propozycja utworzenia 100-tysięcznej armii europejskiej, powiązanej z NATO¹³.

Część obserwatorów utrzymuje, że opowiedzenie się przez Polskę za europejską obroną było wynikiem zmiany politycznej, dojścia do władzy Platformy Obywatelskiej. Inni wskazują na kontynuację polityki lub twierdzą, że rzeczywiste przyczyny mają charakter zewnętrzny: niezrealizowanie celów misji w Iraku, trudności w rozmieszczeniu elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce oraz spadek zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo europejskie. Jeszcze w *expose* w 2008 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski uznał kierunek transatlantycki w polskiej polityce bezpieczeństwa za najważniejszy. Stosunek Polski do Stanów Zjednoczonych uległ „urealnieniu” po ogłoszeniu przez prezydenta Baracka Obamę polityki „resetu” stosunków z Rosją i zatrzymaniu programu budowy tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach.

¹¹ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

¹² S. Castle, *Poles Angry at Pipeline Pact*, „The Independent”, 1 May 2006, 8.05.2013.

¹³ D. Spinant, S. Taylor, *Polish Premier: EU Should Be Military Power*, „European Voice”, 31.08.2006, J. Cienski, S. Wagstyl, *Poland Proposes an EU Army Tied to NATO*, „Financial Times”, November 5, 2006.

Zdaniem obserwatorów zaangażowanie Polski w rozwój unijnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego było wynikiem dążenia do rozszerzenia gwarancji bezpieczeństwa w obawie przed wycofaniem się Stanów Zjednoczonych z Europy¹⁴. Zaniepokojenie wiarygodnością zobowiązań pogłębiał także brak zgody sojuszników w sprawie określenia strony winnej w wojnie między Rosją i Gruzją. Uwagi Polski do raportu na temat implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2008 r. dotyczyły wyzwań dla bezpieczeństwa pochodzących ze strony Rosji, bezpieczeństwa energetycznego, partnerstwa wschodniego, unijnych zdolności szybkiego reagowania, współpracy cywilno-wojskowej i kryzysu gruzińskiego¹⁵.

W styczniu 2009 r. rząd podjął decyzję o zakończeniu udziału w prowadzonych pod auspicjami ONZ operacjach pokojowych w Syrii i Libanie. Część obserwatorów uważała, że decyzja ta była błędna, sprawiała bowiem wrażenie, że działalność ONZ w zakresie zapewniania pokoju straciła dla Polski znaczenie. Ponadto operacje finansowane z budżetu tej organizacji dawały możliwość przeszkolenia żołnierzy na początku ich „misyjnej” drogi. Przeważył jednak argument, że liczba polskich żołnierzy, którzy mogą w jednym czasie przebywać poza granicami kraju, jest ograniczona. Napięcie w regionie w ostatnim czasie świadczy o tym, że decyzja ta była uzasadniona.

Polska brała natomiast udział w misjach prowadzonych w ramach WPBiO, demonstrując w ten sposób solidarność z innymi państwami. Przestała być jedynie konsumentem bezpieczeństwa, a stała się jego producentem. Będąc szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej, jest na piątym miejscu pod względem udziału w unijnych operacjach. 400 polskich żołnierzy brało udział w operacji EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, zapewniając bezpieczeństwo uchodźcom z Darfuru. 130 Polaków uczestniczyło w operacji EUFOR w Kongo, 277

¹⁴ C. M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012, s.1.

¹⁵ L. Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy. Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, New York 2012, s. 128-129.

w operacji *Althea*, a 17 w *Concordia*¹⁶. Udział w misjach stabilizacyjnych stał się katalizatorem modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych, zwiększenia ich wartości bojowej i poprawy wizerunku w świecie. Do negatywów należy zaliczyć znaczne koszty dla budżetu państwa.

Traktat lizboński wprowadza klauzulę solidarności i wzajemnej pomocy w wypadku agresji zbrojnej na państwo członkowskie. Współpraca zachowuje charakter międzyrządowy, do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność. Traktat czyni odpowiedzialnym za realizację zadań instytucje unijne – Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i podlegające mu struktury. Unijni urzędnicy prowadzą posiedzenia grup roboczych, a państwa sprawujące prezydencję utraciły możliwość kształtowania agendy i koordynacji działań. Jednak nadzieje na wzmocnienie WPBiO nie spełniły się; bezpieczeństwo jest dziedziną, w której państwa są szczególnie wrażliwe na powierzanie swoich interesów instytucjom unijnym.

Polska należała do państw nadających kierunek pracom nad powołaniem unijnych grup bojowych. Ich zadaniem jest stawienie czoła rosnącym wyzwaniom i przyczynianie się do zapewnienia bezpieczeństwa w sąsiedztwie Unii Europejskiej. Grupy bojowe powinny mieć zdolność wykonywania trudnych operacji wojskowych, obejmujących działania na polu walki przez okres od 30 do 120 dni oraz osiągnąć wysoki stopień współdziałania jednostek pochodzących z różnych państw. Zasada „łączenia i dzielenia” zdolności obronnych, analogiczna do natowskiej idei „smart defence”, pozwala państwom uzyskać istotne oszczędności.

Polska uczestniczy w trzech grupach bojowych, będąc w każdym wypadku tzw. państwem ramowym, czyli odpowiedzialnym za organizację. W 2006 r. powstała grupa bojowa na mocy porozumienia między Polską, Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą. W pierwszej połowie 2010 r. grupa pełniła dyżur polegający na utrzymywaniu stanu podwyższonej gotowości. Polska była odpowiedzialna za kwestie organizacyjne,

¹⁶ G. Grevi, D. Keohane, *ESDP Resources*, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The First ten Years (1999-2009)*, Paris 2009, s. 414, J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 69.

szkolenie i zapewnienie dowództwa (znajdowało się ono w niemieckim Poczdamie). Dostarczyła 50% składu osobowego w postaci 17. Wielkopolskiej Brygady Zmechanizowanej, która zdobywała doświadczenie w Iraku i Afganistanie. Niemcy dostarczyli 30% składu, pełnili wiodącą rolę w zakresie logistyki i wsparcia medycznego. Słowacja i Litwa delegowały po 200 osób, natomiast Łotwa – 60¹⁷.

Druga z kolei, tzw. weimarska grupa bojowa, jest wynikiem realizacji porozumienia z 2006 r. między Francją, Niemcami i Polską. Polska jest państwem ramowym, dostarcza komponentów w postaci zmechanizowanego batalionu i dowództwa operacyjnego. Niemcy udzielają wsparcia logistycznego, natomiast Francja – medycznego. Grupa pełni dyżur w pierwszej połowie w 2013 r. Rozważa się stopniowe przekształcenie grupy w stałą, większą i bardziej elastyczną jednostkę, posiadającą odpowiednie zdolności wojskowe i cywilne. W przyszłości grupa mogłaby stanowić stałe wsparcie logistyczne dla operacji prowadzonych w ramach WPBiO, co wymaga stworzenia zintegrowanych zdolności C3 (*command, control and communications*)¹⁸.

Polska jest także głównym organizatorem w tzw. wyszehradzkiej grupie bojowej, utworzonej wspólnie z Czechami, Węgrami i Słowacją. Państwa te posiadają podobną kulturę strategiczną i podobnie postrzegają zagrożenia dla bezpieczeństwa, chociaż inaczej oceniają potrzebę reakcji na działania Rosji. Zgodnie z listem intencyjnym z marca 2013 r. Polska wystawi batalion bojowy, dowództwo operacyjne i jednostki wsparcia, w sumie 950 żołnierzy, Czechy – 750 żołnierzy, natomiast Węgry i Słowacja po 400 żołnierzy. Wyzwaniem dla tej współpracy może być ograniczanie wydatków wojskowych przez partnerów Polski¹⁹. Grupa ma pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r.

¹⁷ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM” nr 3 (611), 11 stycznia 2011 r., s. 1.

¹⁸ M. Dickow, H. Linnenkamp, J. P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation — Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011, s. 7-8.

¹⁹ Budżet wojskowy Polski rośnie, natomiast Czechy zmniejszyły wydatki wojskowe o 16%, Słowacja o 22%, a Węgry o 29%. Udział wydatków na obronę w budżecie Polski wynosi 1.95%, podczas gdy w tych państwach

Sceptycy podkreślają, że od momentu powołania w 2007 r. grupy bojowe nigdy nie zostały użyte. Państwa nie kwapią się do zwiększenia zaangażowania i przyjęcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Kryzys unaoczniał także występujące między państwami różnice interesów. Jego skutkiem jest wzrost postaw izolacjonistycznych i niechęć do angażowania się w innych częściach świata. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zmniejszyły budżety obronne w sumie o 45 mld USD w ciągu trzech lat.

Z drugiej strony kryzys finansowy narzucił myślenie o polityce bezpieczeństwa w kategoriach ekonomicznych, co może być argumentem na rzecz łączenia sił. WPBiO przyczynia się do wytworzenia europejskiej kultury strategicznej na bazie wspólnych doświadczeń z misji, podobnej oceny zagrożenia i socjalizacji elit. Grupy bojowe wzmacniają unijne zdolności do działań antykryzysowych oraz zwiększają interoperacyjność wojskową między państwami. Mogą podejmować działania w wypadku braku zgody wewnątrz NATO, co oddalałoby groźbę powstawania podziałów w jego ramach. Ważne jest zwiększenie puli państw, które mogłyby pełnić rolę państwa ramowego.

Wzmocnienie wojskowych zdolności Unii Europejskiej stało się jednym z zadań prezydencji Polski w drugiej połowie 2011 r. Struktura instytucjonalna WPBiO została ustanowiona dziesięć lat temu jako rezultat kompromisu politycznego. Zastosowano zasadę niepowielania natowskich struktur planowania i prowadzenia operacji. Instytucje WPBiO dysponują zbyt małą w stosunku do zadań liczbą personelu, a struktura dowodzenia operacyjnego jest zbyt oddalona od usytuowanych w Brukseli instytucji odpowiedzialnych za planowanie strategiczne. Dowodzenie operacyjne może zapewnić jedno z dowództw narodowych: Mt. Valerien (Francja), Poczdam (Niemcy), Northwood (Wielka Brytania), Larissa (Grecja), Cento Celle (Włochy) lub dowództwo NATO SHAPE.

odpowiednio 1,1%, 1% i 0,8%. Zob. W. Lorenz, *Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej?*, „Biuletyn PISM” Nr 38 (1014), 16 kwietnia 2013 r., s. 1-2.

Podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska zaproponowała wzmocnienie unijnych zdolności do prowadzenia działań w sytuacjach kryzysowych poprzez usprawnienie instrumentów pozyskiwania sił na potrzeby misji, wzmocnienie struktur planowania i dowodzenia, rozwój zdolności poprzez ich łączenie i wspólne wykorzystywanie (*pooling and sharing*), zwiększenie możliwości użycia grup bojowych oraz rozwój współpracy z państwami najbliższego sąsiedztwa. Propozycja utworzenia stałego dowództwa operacyjnego w Brukseli, poparta m.in. przez Niemcy i Francję, została jednak zablokowana przez Wielką Brytanię.

Zdaniem obserwatorów Polska jest akceptowana jako partner wojskowy, a jej zaangażowanie w operacje zagraniczne jest powszechnie uznane. Nie była też na pierwszej linii sporów wokół interwencji w Libii, co pozwala jej pełnić rolę konstruktywnego pośrednika. Stawia cele pragmatyczne, dotyczące rozwoju cywilno-wojskowych sił reagowania kryzysowego i ustanowienia dowództwa operacyjnego, natomiast cele bardziej kontrowersyjne, takie jak przyjęcie unijnej strategii obronnej, odkłada na dalszy plan. Poprzez Trójkąt Weimarski udzielają jej wsparcia Niemcy i Francja²⁰.

Kierunki polityki bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych

W polskiej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 13 listopada 2007 r. bezpieczeństwo narodowe zostało określone szeroko jako obejmujące kwestie militarne, polityczne, społeczne i ekologiczne. Uznano, że prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego o dużej skali jest niewielkie, wyzwaniem jest natomiast uzależnienie gospodarki od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Strategia udziału sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych ze stycznia 2009 r. precyzuje optymalny poziom rozmieszczenia wojsk poza terytorium kraju na 3200 – 3800 żołnierzy. Poziom ten pozwala osiągnąć zamierzone cele,

²⁰ C. Major, F. Wassenberd, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, SWP Comments 25, September 2011, s. 3.

a zarazem nie przyczynia się do osłabienia zdolności obronnych kraju. W Strategii Obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r. stwierdza się z kolei, że WPBiO przyczynia się do zapewnienia pokoju, stabilności i pomyślności państwom członkowskim Unii Europejskiej i ich sąsiadom.

Wojsko polskie wykonuje zadania zarówno obronne, jak i ekspedycyjne, które są częściowo komplementarne, a częściowo konkurencyjne. Realizacja pierwszego celu wymaga nasycenia uzbrojeniem koniecznym do skutecznego zwalczania broni będącej na wyposażeniu armii państw na Wschodzie (czołgi, samoloty bojowe). Realizacja drugiego wymaga z kolei rozwoju zdolności reagowania na obszarze odległym od terytorium kraju (wozy patrolowe, samoloty transportowe).

Reformy sił zbrojnych objęły zarządzanie personelem, struktury dowodzenia, system szkolenia i modernizację techniczną. Według nowej filozofii jakość stała się ważniejsza niż ilość²¹. Zgodnie z Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008-2010, Polska zrezygnowała z poboru i przeszła na armię w pełni zawodową, co zwiększyło jej zdolność do udziału w misjach zagranicznych. Wojsko Polskie tworzą 100 tys. siły regularne i 20 tys. siły rezerwy. Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych RP kieruje operacjami w kraju i za granicą. Mimo kryzysu finansowego Polska utrzymała wielkość budżetu wojskowego; wydatki na obronę wynosiły w 2010 r. 8.43\$ mld (co stanowiło 1.8% PKB) w 2011 – 9.43\$ mld (1.82%), natomiast w 2012 r. – 10.43 \$ mld (1.98%).

Według Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego na lata 2012-2022 środowisko bezpieczeństwa Polski określają cztery czynniki: Sojusz Północnoatlantycki, Unia Europejska, stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz relacje z Rosją. NATO pozostaje głównym gwarantem bezpieczeństwa Polski, przy czym wyzwaniem jest w tym wypadku utrzymanie zainteresowania sojuszników funkcją zbiorowej obrony. Zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest kryzys strefy euro, natomiast wyzwaniem – odnowienie i umocnienie WPBiO, utrzymanie zaangażowania

²¹ M.Cieniuch, *Wymagania wobec Sił Zbrojnych RP w świetle nowych wyzwań dla bezpieczeństwa*, [w:] A. Lis, R.Reczkowski (red.), *Innowacja i synergia w Siłach Zbrojnych RP*, Bydgoszcz 2012, s. 29-30.

wojskowego Stanów Zjednoczonych w Europie oraz budowa systemu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz partnerstwa NATO i Polski z Rosją. W wymiarze wewnętrznym zagrożeniem jest degradacja infrastruktury oraz sytuacja demograficzna, w tym emigracja młodego pokolenia Polaków²².

Prawdopodobieństwo agresji zbrojnej na terytorium Polski określone jest jako niewielkie, jednak nie można wykluczyć użycia siły w sąsiedztwie. W czasach kryzysu partykularne interesy państw będą zwyciężać nad interesami wspólnotowymi. Do zagrożeń, które wpływają na bezpieczeństwo narodowe Polski, należą terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, zagrożenia w cyberprzestrzeni i przestępczość zorganizowana. Może dojść także do osłabienia systemu Narodów Zjednoczonych i reżimu kontroli zbrojeń. Poważnym wyzwaniem jest zapewnienie dostępności dostaw surowców energetycznych. Słabą stroną polskiego systemu bezpieczeństwa jest system obrony cywilnej oraz niski poziom kompetencji obronnych polskiego społeczeństwa²³. Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia polskiego systemu bezpieczeństwa zostały przedstawione za pomocą analizy SWOT (tabela 1.).

²² *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2012, s. 8.

²³ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022*, projekt z kwietnia 2012 roku, s. 10, 32.

Tabela 1. Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego Polski

Mocne strony	Słabe strony
• aktywne uczestnictwo i zwiększona skuteczność realizacji polskich priorytetów w NATO i Unii Europejskiej • profesjonalizacja polskich sił zbrojnych • wyszkolenie kadry, doświadczenie zdobyte w misjach zagranicznych • prestiż służby wojskowej w społeczeństwie	• resortowe podejście do kwestii bezpieczeństwa • niewystarczające nasycenie nowoczesnym uzbrojeniem • niepełna interoperacyjność z wojskami sojuszniczymi • brak regularnych ćwiczeń i nieadekwatna ochrona infrastruktury krytycznej
Szanse	Zagrożenia
• potwierdzenie w strategii NATO priorytetu kolektywnej obrony i planowania ewentualnościowego • zwiększenie obecności sojuszniczej infrastruktury obronnej • rozwój WPBiO w celu uzyskania dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa • weryfikacja uzbrojenia w trakcie operacji zagranicznych • zwiększenie skuteczności prawa międzynarodowego w zakresie nieprolifracji BMR	• utrzymujące się w środowisku międzynarodowym zagrożenia • spadek nakładów na obronność w porównaniu z innymi państwami • zmniejszenie akceptacji społecznej dla udziału w misjach zagranicznych • bariery technologiczne i ekonomiczne polskiego przemysłu zbrojeniowego ograniczające możliwości współpracy międzynarodowej

Źródło: Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022, projekt z kwietnia 2012 roku, s. 52.

Rozwój sytuacji międzynarodowej wskazuje, że nie można całkowicie wykluczyć wystąpienia zagrożeń o charakterze militarnym. Zrównoważone umiędzynarodowienie i usamodzielnienie Polski w zakresie bezpieczeństwa oznacza *de facto* większą niż dotychczas koncentrację na zapewnieniu samodzielności obronnej oraz utrzymaniu gotowości, zdolności i determinacji do samodzielnego zapewnienia obrony państwa przed ewentualną agresją zewnętrzną. Umieszczenie interesów sojuszników w Polsce zwiększa szansę uzyskania wsparcia w sytuacji, gdyby

ich interesy zostały zagrożone. Taką rolę pełnić będzie instalacja elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Radzikowie.

Dla państwa granicznego, jakim jest Polska, ważne są zdolności o charakterze przeciwwaskoczeniowym. Priorytety modernizacji polskich sił zbrojnych dotyczą rozbudowy systemów rozpoznania i dowodzenia, samolotów bezzałogowych, obrony powietrznej, zwłaszcza przeciwrakietowej, oraz zwiększenia mobilności wojsk za pomocą śmigłowców²⁴. Na modernizację samej marynarki wojennej planuje się przeznaczenie 900 mln zł., co ma dać do 2030 r. 20 nowych okrętów, 10 samolotów An-28, 13 śmigłowców oraz 6 bezpilotowych samolotów rozpoznawczych²⁵.

W dokumentach strategicznych przewija się myśl, że najkorzystniejszym rozwiązaniem z perspektywy bezpieczeństwa Polski byłoby utworzenie w wyniku pogłębionej integracji europejskiej wspólnoty obronnej. Nie jest to jednak obecnie możliwe z powodu różnic interesów między państwami członkowskimi i braku wspólnej europejskiej kultury strategicznej. Korzystne byłoby zatem uzupełnianie działań Unii Europejskiej i NATO w celu stworzenia efektu synergii. Unia Europejska, która dysponuje instrumentami ekonomicznymi, mogłaby doskonalić potencjał obronny, natomiast Sojusz, posiadający zdolności militarne, mógłby wykonywać zadania z zakresu planowania i prowadzenia operacji²⁶. Trudno jednak oczekiwać, aby powyższy podział zadań uzyskał akceptację wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

²⁴ *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 23-24, s. 52.

²⁵ Część obserwatorów twierdzi, że rozwój operującej na Bałtyku marynarki wojennej jest nieracjonalny, tańsze byłoby zwalczanie okrętów nieprzyjaciela za pomocą samolotów i pocisków rakietowych startujących i wystrzeliwanych z lądu. Zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010, s. 117.

²⁶ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 22, s. 36-37,43.

Konkluzje

Na politykę bezpieczeństwa Polski na początku XXI w. wpłynęły zmiany w środowisku międzynarodowym po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. Polska wypracowywała własną podmiotowość strategiczną oraz ugruntowywała swoją pozycję w strukturach bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej. Przeprowadziła reformę sił zbrojnych, dostosowującą je do standardów NATO i Unii Europejskiej. Zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu w Iraku, umacniając swój wizerunek bliskiego sojusznika Stanów Zjednoczonych.

Początkowo Polska prezentowała sceptycyzm wobec WPBiO, który wynikał z obaw przed osłabieniem struktur NATO. Postulowała zarazem utrzymanie planowania ewentualnościowego i regularnych ćwiczeń wojskowych. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. dostrzegła, że WPBiO może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju, zwłaszcza w sytuacji spadku zaangażowania Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim. Aktywnie uczestniczyła w misjach rozwiązywania kryzysów w Afryce oraz w tworzeniu unijnych grup bojowych. Podczas prezydencji Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. zainicjowała dyskusję na temat wzmocnienia WPBiO poprzez utworzenie struktur planowania i dowodzenia. Z perspektywy Polski optymalnym rozwiązaniem byłoby rozwijanie przez Unię Europejską zdolności rozwiązywania kryzysów, a zarazem utrzymanie przez Sojusz Północnoatlantycki odpowiedzialności za zapewnienie obrony państw członkowskich przed agresją militarną.

Zaangażowanie w misje zagraniczne przyczyniło się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. W czasie kryzysu budżet Polski na obronę, inaczej niż w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, nie został zmniejszony. Będąc państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej, Polska jest szczególnie wrażliwa na zagrożenia pochodzące ze Wschodu, z rejonu, w którym demokracja nie jest silnie zakorzeniona, a konflikty zostały „zamrożone”. Niepokój budzi wzrost ekspansywności Rosji i jej działania w najbliższym otoczeniu, takie jak

wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r. Skłoniło to Polskę do skupienia się na rozwijaniu samodzielnych zdolności obronnych, co może wpływać ograniczająco na jej udział w misjach poza granicami kraju.

Jacek Czaputowicz – profesor w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Metodologii Badań Europejskich

Abstrakt

Artykuł omawia ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski. Zaangażowanie w operacje stabilizacyjne u boku Stanów Zjednoczonych w Iraku przyczyniło się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. Polska dostrzegła, że spadek zaangażowania Amerykanów w bezpieczeństwo europejskie może być częściowo zrównoważony rozwojem WPBiO. Polska należy także do niewielu państw, których budżet na obronę nie został w czasie kryzysu finansowego zmniejszony. Wojna Rosji z Gruzją i szantaż gazowy wobec Ukrainy skłoniły Polskę do rozwijania samodzielnych zdolności obronnych.

POLISH SECURITY POLICY – BETWEEN AUTONOMY AND EUROPEANIZATION

Abstract

The article describes the evolution of Poland's security policy. Poland's involvement in stabilization operations together with the United States in Iraq contributed to the modernization and professionalization of the Polish armed forces. Poland noticed, however, that the decrease of American involvement in European security may be partly balanced by the development of CSDP. Poland belongs to a small number of countries whose defense budgets were not cut in times of financial crisis. Russia's war with Georgia and gas blackmail in Ukraine induced Poland to develop autonomous military capacity.

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE W UJĘCIU TEORETYCZNYM.

GENEZA I WSPÓŁCZESNE ROZUMIENIE W NAUKACH POLITYCZNYCH

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, zagrożenie, human security

Potoczne i naukowe rozumienie bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo, podobnie jak wiele innych kategorii teoretycznych w naukach społecznych, nie posiada jednej, spójnej definicji. Zarówno potoczne, jak i naukowe rozumienie przedstawia ogólne i charakterystyczne dla niego cechy. Dopiero wskutek uzupełnienia przedmiotowego i podmiotowego bezpieczeństwa staje się pojęciem. Natomiast po zdefiniowaniu staje się terminem, czyli określeniem o precyzyjnie ustalonym znaczeniu¹. Wielość definicji wiąże się z faktem, że przedstawiciele poszczególnych dziedzin nauki postrzegają i opisują bezpieczeństwo w świetle wiedzy i terminologii z zakresu swojej dyscypliny².

Mimo tego większość badaczy jest zgodna, że bezpieczeństwo jest kategorią antropocentryczną³. Może dotyczyć zjawisk fizycznych czy przyrodniczych, ale zawsze jest postrzegane w perspektywie człowieka (jako istoty społecznej). Dlatego jest to kategoria wszechstronna. Część naukowców uważa, że bezpieczeństwo przenika wszystko, co wykracza poza potrzeby egzystencjalne⁴. Jednak ekspansywność tego pojęcia może stanowić pewnego rodzaju zagrożenie, ponieważ w tym rozumieniu

¹ M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s.30.

² M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 9.

³ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy międzynarodowe” 1982, z. 7, s. 29.

⁴ M. Brzeziński, dz. cyt., s. 32.

praktycznie każdy aspekt życia ludzkiego mógłby być rozpatrywany jako aspekt bezpieczeństwa⁵.

Dlatego punkt wyjścia dla zrozumienia, czym jest bezpieczeństwo, może stanowić klasyczne pojmowanie tego pojęcia, w oparciu o rozumienie leksykalne i etymologiczne. Termin bezpieczeństwo odpowiada łacińskiemu *sine cura* (*securitas*), to znaczy: bez pieczy, bez wystarczającej ochrony⁶. Większość definicji słownikowych wskazuje, że bezpieczeństwo oznacza stan pewności, spokoju, zabezpieczenia oraz poczucia tego stanu, brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwem⁷. W dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo oznacza brak zagrożeń (ang. *danger*) i poczucie pewności (ang. *safety*). Pojmowanie bezpieczeństwa w oparciu o przeciwieństwo, którym jest niebezpieczeństwo czy zagrożenie, ma długą tradycję⁸.

Aby uniknąć definiowania *idem per idem* oraz *ignotum per ignotum*, należy wskazać, że zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości, który wiąże się z ocenianiem zjawisk jako niekorzystne bądź niebezpieczne dla danego podmiotu (człowieka, społeczeństw, państw, itd.)⁹. Tak rozumiane zagrożenie podkreśla istotne znaczenie komponentu subiektywnego, który odnosi się do kwestii odczuwania i postrzegania zjawisk. Z kolei drugi komponent – obiektywny – pomija sferę odczuć i odnosi się do realnych niebezpieczeństw¹⁰. Oba komponenty nadają kształt pojęciu zagrożenia i dookreślają pojęcie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo również odnosi się do sfery emocjonalnej. Może mieć charakter personalny lub społeczny, jeśli dotyczy zbiorowego poczucia bezpieczeństwa. Choć czynniki subiektywne nie przesądzają o rzeczywistym stanie bezpieczeństwa, to odgrywają istotną rolę w jego kształtowaniu. Ryszard Zięba

⁵ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006, s. 5.

⁶ W. Kopaliński, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1983, t. I, s. 147.

⁷ Por.: D. Lerner, *A dictionary of the Social Sciences*, London, 1964, s. 629, Cassell's New English Dictionary. London 1964, s. 972, *The Short Oxford English Dictionary on Historical Principles*, London 2002, s. 2374.

⁸ Ch. A. Manning, *The elements of Collective Security* [w:] W. H. Bourquin (ed.), *Collective Security*, Paryż 1936, s. 134

⁹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 28.

¹⁰ Tamże.

twierdzi, że ocena zagrożeń może być odbiciem realnego stanu rzeczy (zagrożenia rzeczywistego czy potencjalnego) lub też może być fałszywa (mispercepcja)¹¹. Dodaje, że zasadnicze jest określenie czynników, które powodują stan niepewności czy obaw. Być może uświadomiony lęk nie ma pokrycia w realnym niebezpieczeństwie, lecz w wyniku rzeczywistych działań uczestników życia społecznego jest on wywoływany. Dlatego Ryszard Zięba, za Franzem – Xaverem Kaufmanem i Danielem Freiem, wskazuje, że analizie należy poddawać obiektywne i subiektywne aspekty zagrożeń i bezpieczeństwa¹². Przykładowo Frei przedstawia cztery sytuacje w oparciu o oba komponenty bezpieczeństwa:

- stan braku bezpieczeństwa (rzeczywiste zagrożenie, adekwatnie postrzegane),
- stan obsesji (nieznaczne zagrożenie, postrzegane nieadekwatnie jako duże), stan fałszywego bezpieczeństwa (zagrożenie poważne, nieadekwatnie – postrzegane jako niewielkie),
- stan bezpieczeństwa (zagrożenie nieznaczne, adekwatnie postrzegane)¹³.

Unifikacja tych dwóch ujęć tworzy tzw. model subiektywno-obiektywny, który uwzględnia kwestie prakseologiczne i psychospołeczne.

Bezpieczeństwo jako potrzeba lub wartość oraz stan lub proces

Bezpieczeństwo w wielu definicjach i ujęciach jest traktowane jako potrzeba – pierwotna, elementarna i naczelna. W tym rozumieniu bezpieczeństwo jest rozumiane jako subiektywnie odczuwany stan niedoboru, niezbędny do funkcjonowania podmiotu¹⁴. W klasycznej teorii potrzeb, znanej jako piramida Masłowa, bezpieczeństwo zajmuje nadrzędne miejsce, obok fundamentalnych potrzeb fizjologicznych (egzystencjalnych)¹⁵. Bezpieczeństwo jest rozumiane przede wszystkim jako wolność od strachu. Jak zauważa Józef Kukułka, brak zaspokojenia

¹¹ Tamże., s. 28

¹² Tamże.

¹³ D. Frei, *Sicherheit Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17-21.

¹⁴ Por. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006, s. 213-216.

¹⁵ A. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, [w:] „Psychological Review”, lipiec 1943, s. 370–396.

potrzeby bezpieczeństwa (...) wyrządza szkody jednostce, grupie społecznej, gdyż destabilizuje jej tożsamość i funkcjonowanie. Przejawiają się tendencje do zmiany istniejącego stanu rzeczy, do oporu wobec niekorzystnych zmian w sferze zewnątrz – przedmiotowej i do stosowania środków ochronnych, mogących przywrócić im poczucie bezpieczeństwa. Tendencje tego rodzaju dowodzą, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa¹⁶. Na gruncie nauki panuje przekonanie, że potrzeba bezpieczeństwa stanowi motywację do działania i rozwoju¹⁷. To znaczy, że nie jest możliwe osiąganie celów społecznych, jeśli nie jest zrealizowana potrzeba bezpieczeństwa. Wśród klasycznych funkcji bezpieczeństwa wymienia się: trwanie, rozumiane jako zapewnienie bytu, przetrwanie i możliwość rozwoju¹⁸. Szerzej opisuje się te funkcje w znaczeniu ogólnospołecznym – potrzeba bezpieczeństwa dotyczy zaspokajania pragnienia istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia¹⁹.

Inne podejście narzuca, by traktować bezpieczeństwo jako wartość, czyli dobro szczególnie cenione, przekonanie o pożądanym stanie celowym²⁰. Bezpieczeństwo było postrzegane jako wartość szczególnie w latach 40-tych i 50-tych ubiegłego stulecia. Helga Haftendorn definiuje bezpieczeństwo jako wartość i system utrzymywany w relacji czasu oraz brak zagrożeń dla tej wartości²¹. Wielu badaczy, a wśród nich Bernard Brodie i Marc Levy, twierdziło, że bezpieczeństwo to wartość nadrzędna, która skupia w sobie inne wartości²². W tym okresie wskazywano głównie

¹⁶ J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wiś i Państwo”, 1995, nr 1, s. 198-199.

¹⁷ Zob. K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Poznań 2007.

¹⁸ M. Cieślarczyk, dz.cyt., s. 129-130.

¹⁹ H. Idzi-Latkowski, *Bezpieczeństwo polityczne obywateli w świadomości społecznej Polaków*, [w:] R. Rosa (red.) *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Warszawa 1993, s. 276.

²⁰ E. M. Marciniak, dz. cyt., s. 58.

²¹ H. Haftendorn, *The security Puzzle: Theory – Building and Discipline – Building in International Security*, „International Studies Quarterly” (1991) 35, s. 3

²² Zob. B. Brodie, *Strategy as a Science*, *World Politics* 1, 949, s. 477, Marc A. Levy, *Is the Environment a national Security Issue?*, *International Security* 1995, s. 37

na wartości narodowe jako szczególnie zagrożone²³. Wydaje się jednak, że bezpieczeństwo jest wciąż traktowane jako wartość naczelną. Z badań przeprowadzonych w Polsce oraz w 19 innych krajach wynika, że bezpieczeństwo sytuuje się obok takich wartości jak sprawiedliwość społeczna, równość, życzliwość, szacunek dla tradycji²⁴. Powyższe podejścia uzupełniają się, potrzeba jest kategorią psychologiczną, a wartość – socjologiczną.

Kolejne podejścia badawcze wskazują, że bezpieczeństwo należy traktować jako stan lub proces. Stan, czyli coś teraźniejszego, zaś proces jako zjawisko zmienne w czasie²⁵. Janusz Stefanowicz podkreśla dwoistość bezpieczeństwa. Píše, że jest (...) *zarazem stanem i procesem, czyli da się określić hic et nunc, nie odznacza się jednak niezmiennością w dłuższych przedziałach czasu, ponieważ zależy od ruchomych układów sił*²⁶. W zdecydowanej mierze przeważa jednak stanowisko, że bezpieczeństwo to przede wszystkim proces. J. Kukułka twierdzi: (...) *bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa*²⁷. W efekcie bezpieczeństwo nie odznacza się stałością. Takie rozumienie jest szczególnie powszechne w politologii i stosunkach międzynarodowych, gdzie bezpieczeństwo podlega zmiennej dynamice, wyznaczanej przez wiele współzależności.

Warto zauważyć, że istnieją również inne podejścia traktujące bezpieczeństwo jako cel, skutek czy środek. Bezpieczeństwo w rozumieniu celowości należy traktować w charakterze normatywnym, pewnych dążeń i rezultatów zamierzonych. Jest to rozumienie, które uzupełnia definicje bezpieczeństwa jako procesu. Z kolei ujmowanie bezpieczeństwa w kategoriach skutku koresponduje z definicjami określającymi je jako stan – zastany, teraźniejszy, pożądany lub nie. Zdecydowanie

²³ A. Wolfers, *National Security as an Ambiguous Symbol*, „Political Science Quarterly”, Vol. LXVII, Nr 4, December 1952, s. 484.

²⁴ B. Wojciszke, *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 178-179.

²⁵ M. Cieślarczyk, dz.cyt., s. 129.

²⁶ J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 18.

²⁷ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1982, s. 31.

rzadziej pojawiają się definicje, w których nie występują kategorie potrzeby, wartości, stanu lub procesu. Jak wskazuje Mieczysław Malec, są one wynikiem nieprecyzyjnego definiowania lub błędnego pojmowania kategorii teoretycznych²⁸. Pojawiają się też definicje pomijające te kategorie, traktujące bezpieczeństwo bardzo wąsko, poprzez wyekspozowanie jedynie fenomenu wojny. Takie zawężenia, głównie do aspektów militarnych, są jednak dość często krytykowane²⁹.

Redefining security – podejście pozytywne i negatywne

Wąskie rozumienie bezpieczeństwa było wynikiem doświadczeń drugiej wojny światowej. Konflikt zbrojny traktowany był jako największe zagrożenie, a siła militarna jako najważniejszy aspekt bezpieczeństwa. Takie pojmowanie bezpieczeństwa nie było jednak trwałe i z czasem zaczęło upowszechniać się szerokie ujęcie bezpieczeństwa³⁰. Miało to miejsce głównie w latach 70-tych i 80-tych ubiegłego stulecia. Amerykańscy badacze twierdzili, że analizując bezpieczeństwo, nie należy skupiać się jedynie na zagrożeniach militarnych, ale również postrzegać całokształt zjawisk, które stwarzają groźbę obniżenia jakości życia obywateli czy ograniczenie swobody funkcjonowania w społeczeństwie demokratycznym³¹. W efekcie zakończenia Zimnej Wojny i związanymi z tym zmianami w postrzeganiu środowiska bezpieczeństwa, rozpoczęła się debata na temat zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa dotycząca poszerzenia jego rozumienia –ang. *narrow versus broad definitions of security, widening versus narrowing* czy *deepening and broadening*³².

Duże znaczenie w tej dyskusji odegrali Bary Buzan, Ole Waever i Jaap de Wilde³³ oraz teorie bezpieczeństwa *szkoły kopenhaskiej*³⁴. Bary Buzan, Ole Waever

²⁸ M. Malec, dz.cyt., s. 11.

²⁹ Zob. E. A. Kołodziej, *Renaissance of Security Studies*, „International Studies Quarterly” 36, 1992, s. 421 - 438.

³⁰ Zob. np. Janusz Sach, *System bezpieczeństwa międzynarodowego i zagadnienie stref zdemilitaryzowanych*, Warszawa 1963.

³¹ Por. R. H. Ulman, *Redefining Security*, „International Security”, Vol. 8, No. 1, Summer 1983, s. 130-133; J. Tuchman Mathews, *Redefining Security*, „Foreign Affairs”, Vol. 68, No. 2, Spring 1989, s. 162-177.

³² Tamże.

³³ Zob. B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security: A New framework for Analysis*, London 1998.

i Jaap de Wilde wyodrębnili poziome (horyzontalne) i pionowe (wertykalne) wymiary studiów bezpieczeństwa. Kierunek pionowy „rozszerzania” obrazował „rozciągnięcie” pojęcia bezpieczeństwa z państwa również na inne podmioty, zaś kierunek poziomy oznaczał ostateczne odejście od aspektu *stricte* militarnego na rzecz szerszego spektrum problemów. W ujęciu horyzontalnym Bary Buzan, Ole Waever i Jaap de Wilde wyróżnili pięć sektorów bezpieczeństwa: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. W ujęciu wertykalnym odpowiadało im pięć rodzajów bezpieczeństwa: militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne³⁵.

Okres postzimnowojenny wyznaczył nowe – tzw. postmodernistyczne, a następnie racjonalistyczne – podejścia, które stanowią rozwinięcie koncepcji Buzana³⁶. Powyższe propozycje są wciąż uzupełniane, co jest dowodem na dalsze pogłębianie (ang. *deepening*) i poszerzanie (ang. *widening*) rozumienia bezpieczeństwa³⁷. Do tej pory trwa dyskusja, jakie są granice tego pojęcia, ponieważ to one muszą wyznaczać zakres analizy. Niektórzy badacze twierdzą, że tworzenie nowych sektorów służy lepszemu rozumieniu zagadnień bezpieczeństwa, inni zaś, że wprowadzają chaos w dyskurs naukowy³⁸.

Zmiany w myśleniu o bezpieczeństwie miały również związek z odejściem od negatywnego rozumienia tego zagadnienia. Ujęcie negatywne to takie, które traktuje bezpieczeństwo jako brak zagrożeń i skupia się na analizowaniu działań ochronnych czy zapobiegawczych. Z kolei w podejściu pozytywnym bezpieczeństwo traktowane jest jako kształtowanie pewności przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych

³⁴ Karina P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 68-69.

³⁵ Tamże.

³⁶ M. Malec, dz.cyt., s. 34.

³⁷ Keith Krause, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, „Mershon International Studies Review”, Vol. 40, Supplement 2, October 1996, s. 229 – 254; Lawrence Freedman, *The Concept of Security*, [w:] Mary Hawkesworth, MariceKogan (red.) *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. 2, London, 1992, s. 733.

³⁸ Por. K. Marczuk, *Trzecia opcja : gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Warszawa 2007, s. 56-60, M. Brzeziński, dz. cyt., s. 33; M. Malec, dz. cyt., s. 30-33.

podmiotu. W tym ujęciu zwraca się uwagę na możliwości wzrostu, zmiany społecznej, swobody postępu i korzystania z szans cywilizacyjnych przez dany podmiot³⁹.

Wydaje się, że ujęcie negatywne – podobnie jak wąskie – stanowi pewne uproszczenie. Brak zagrożeń to stan w praktyce niemożliwy do osiągnięcia. Z kolei obok zagrożeń coraz częściej wymienia się wyzwania, poziomy ryzyka czy szanse cywilizacyjne⁴⁰. Nierzadko również same zagrożenia są nazbyt negatywnie oceniane⁴¹. Wiele z nich stanowi tak naprawdę wyzwania, które należy zdefiniować jako sytuacje nowe i trudne. Wydaje się również, że podejście negatywne nie wyjaśnia, czym jest bezpieczeństwo, ponieważ stanu braku zagrożeń nie wypełnia żadną treścią⁴².

W związku z tym, ujęcie pozytywne, które nie odrzuca wiedzy o zagrożeniach, posiada więcej zalet badawczych. Jest konstrukcją otwartą, wskazującą na konieczność aktywnego działania, zamiast pasywnego przewidywania kolejnych zagrożeń⁴³.

Wymiary i rodzaje bezpieczeństwa

Poszerzanie się zakresu bezpieczeństwa spowodowało wyodrębnienie się wielu płaszczyzn, które mogą być analizowane w sposób niezależny od siebie, mimo że są ze sobą powiązane. Z pewnością wyróżnienie określonych sfer, zgodnie z przyjętymi kryteriami, porządkuje sposób analizy. Obok wymiarów, które zaproponował Barry Buzan, pojawiło się wiele innych. W polskiej literaturze przedmiotu rozpowszechniony jest podział zaproponowany przez Ryszarda Ziębę, który dla celów analitycznych proponuje pięć kryteriów analitycznych. Są to kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, sposobu organizowania i czasowe⁴⁴.

³⁹ H. Idzi-Łatkowski, dz. cyt. s. 276; por. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972.

⁴⁰ Zob. U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa, s. 12; J. Wolanin, *Bezpieczeństwo i ryzyko a polityka*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 46-52.

⁴¹ R. Zięba, dz. cyt., s. 29.

⁴² J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 17.

⁴³ A. Skarbacz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym Polski*, s. 26.

⁴⁴ R. Zięba, dz. cyt., s. 30-32.

Powyższe zasady zostały przyjęte na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych i przenikają do innych dyscyplin naukowych, w tym politologii. Ryszard Zięba podkreśla, że na gruncie nauk o stosunkach międzynarodowych – i nie tylko – zasadnicze znaczenie odgrywa kryterium podmiotowe⁴⁵. Zauważalny wzrost znaczenia odnotowuje kryterium przedmiotowe. W nim należy upatrywać szczegółowych rodzajów bezpieczeństwa. Z kolei pozostałe wymiary analizy wyodrębnione przez Ryszarda Ziębę – przestrzenne, czasu i organizowania – stanowią istotne uzupełnienie kryteriów podmiotowego i przedmiotowego⁴⁶.

Z pewnością wymiar przestrzenny uzupełnia wymiar podmiotowy. Według tego kryterium należy wyróżnić bezpieczeństwo lokalne, subregionalne, ponadregionalne i globalne, które odnoszą się do poziomu bezpieczeństwa państwa czy bezpieczeństwa międzynarodowego.

Z kolei kryterium czasu stanowi immanentną cechę bezpieczeństwa jako stanu i procesu⁴⁷. To znaczy, że bezpieczeństwo można analizować w perspektywie historycznej, z uwzględnieniem procesów i działań na rzecz jego становienia. W żaden sposób nie determinuje to jednak podziału na rodzaje bezpieczeństwa. Przy wskazywaniu, że w połowie XX wieku dominowało bezpieczeństwo militarne, istotną rolę odgrywa tło historyczne. Jednak główny wyznacznik będzie stanowić w tym wypadku kryterium przedmiotowe.

Wyznacznik sposobu organizowania się – jak wskazuje Ryszard Zięba – odgrywa ważną rolę na gruncie stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo można postrzegać jako indywidualne (unilateralne), system równowagi (w tym klasyczny czy bipolarny), system blokowy (w tym sojusze), system bezpieczeństwa kooperatywnego i system bezpieczeństwa zbiorowego (w tym regionalnego i uniwersalnego)⁴⁸. To kryterium dowodzi więc, że bezpieczeństwo jest procesem –

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Por. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, rozdział: *Typologia bezpieczeństwa. Nowe wyzwania*, Warszawa, 1998.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ R. Zięba, dz. cyt., s. 31.

uzyskiwanym w oparciu o relacje z innymi podmiotami. To odniesienie bezpośrednio koresponduje z – pojawiającym się w literaturze – wymiarem procesualnym (bezpieczeństwo jako proces). Uwzględnia bowiem konkretne strategie i polityki. Inne koncepcje uwypuklają wymiar strukturalno-organizacyjny w postaci organizacji, instytucji i działań⁴⁹. Jeszcze inne koncepcje rozpatrują kryterium znaczenia (bezpieczeństwo przejawia się jako stan, poczucie, proces, cel, wartość, struktura, organizacja), kryteria składników (w myśl koncepcji negatywnych i pozytywnych) czy obszarów organizacji (bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne)⁵⁰. W końcu wymiar podmiotowy – przedmiotowy uwzględniają aspekty psychospołeczne, zewnętrzne i wewnętrzne.

Z politologicznego punktu widzenia fundamentalne wydają się dwa kryteria – przedmiotowe i podmiotowe⁵¹. Jak wskazuje Michał Brzeziński, to one determinują podstawowe rodzaje bezpieczeństwa.

Wymiar podmiotowy (poziomy)

Na gruncie nauk politycznych za podmioty uważa się jednostki, grupy społeczne i wszelkie formy organizacji życia społecznego, takie jak państwo czy instytucje publiczne⁵². Należy podkreślić, że większość koncepcji politologicznych łączy bezpieczeństwo z kategorią państwa (tzw. ujęcia państwowcentryczne)⁵³. Takie podejście wiąże się z genezą organizowania życia społecznego, któremu towarzyszyło działanie na rzecz dobra indywidualnego i wspólnego. Państwo od zarania dziejów pozostawało podstawowym gwarantem bezpieczeństwa jednostek i grup społecznych⁵⁴. Przekonanie o słuszności uznania państwa narodowego za podmiot

⁴⁹ M. Cieślarczyk, *Modele i wymiary bezpieczeństwa*, „Zeszyty naukowe AON”, 1999, nr 3, s. 42, T. Łoś-Nowak, *Pokój i bezpieczeństwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.) *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997, s. 135, A. Skrabacz, dz. cyt., s. 27.

⁵⁰ Załącznik 1 *Ogólna typologia bezpieczeństwa*, s. 457, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006.

⁵¹ Zob. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 33-34.

⁵² E. Zieliński, dz. cyt., s. 213.

⁵³ S. Sulowski, dz. cyt., s. 11.

⁵⁴ Zob. S. Filipowicz, *Historia myśli polityczno-prawnej*, Gdańsk 2001.

bezpieczeństwa zostało utrwalone przez system westfalski, a następnie trwało niezmiennie przez kilka wieków⁵⁵. Wydaje się, że dopiero XX wiek zmienił system postrzegania bezpieczeństwa, w którym podmiotowość zyskały również organizacje i systemy międzynarodowe. Obecnie coraz częściej mówi się o bezpieczeństwie globalnym, obejmującym nie tylko Ziemię, ale również jej otoczenie w przestrzeni kosmicznej.

Poza tym, poszerzanie definicji bezpieczeństwa doprowadziło do ograniczenia prymatu państwa narodowego – jako naczelnego podmiotu bezpieczeństwa – na rzecz jednostki (koncepty *human security*). Często, mówiąc o podmiotach bezpieczeństwa, ma się również na myśli nie tylko ludzi czy państwa, ale także obiekty (głównie infrastrukturę krytyczną) czy ekosystemy⁵⁶.

Bez względu na zmiany społeczne i polityczne koncepcje podmiotowe wydają się być jednak ograniczone i trudno przewidywać, by ich zakres nieskończenie się poszerzał. Nie oznacza to jednak, że procesy globalizacyjne i współczesne przemiany mogą prowadzić do tego, że podmiotowe rozumienie bezpieczeństwa może nabierać nowych cech.

Bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe

Mimo nieustannych przemian społecznych i politycznych państwo pozostaje centralną kategorią, wokół której koncentruje się rozumienie bezpieczeństwa. Państwocentryczny charakter bezpieczeństwa dominuje od wielu lat na płaszczyźnie naukowej i politycznej. Wydaje się, że wiąże się to z doświadczeniami historycznymi i dominującym przekonaniem, że gwarantem bezpieczeństwa jest władza polityczna, utożsamiana z państwem⁵⁷. Jednocześnie wiele definicji bezpieczeństwa odwołuje się do narodu, traktując go jako podmiot bezpieczeństwa⁵⁸. Na gruncie nauk społecznych

⁵⁵ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 162- 163.

⁵⁶ M. Cieślarczyk, dz. cyt., s. 40-41.

⁵⁷ M. Malec, dz. cyt., s. 59.

⁵⁸ Por. Robert E. Osgood, *Ideals and Self – Interest in America's Foreign Relations*, Chicago 1953, s. 5.

panuje przekonanie, że bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe to pojęcia tożsame i można je stosować w sposób zamienny⁵⁹. Tylko niektórzy badacze dostrzegają między nimi zasadne rozróżnienie. Wskazują na różnice w definiowaniu narodu i państwa, mimo że większość teorii narodotwórczych odnosi się do państwa (założenie, że naród nabiera podmiotowości tylko wtedy, gdy posiada własne państwo lub dąży do jego uzyskania)⁶⁰. Istnieją jednak teorie narodu – w tym kulturalistyczna – które traktują państwo jako element wtórny wobec narodu⁶¹. Dlatego zdaniem niektórych naukowców utożsamianie bezpieczeństwa państwa z bezpieczeństwem narodowym mogłoby być traktowane jako pewne nadużycie. Według Buzana, Waever’a i Wilde’a uprawnione jest rozróżnianie bezpieczeństwa narodowego jako odrębnej kategorii, ponieważ narody reprezentują poziom analizy „jednostki” w rozumieniu różnych podgrup, organizacji, społeczności czy zbiorowości pojedynczych ludzi, które są wystarczająco zwarte i niezależne, co pozwala traktować je odrębnie od innych grup będących na wyższych szczeblach (w tym państw czy grup transnarodowych)⁶².

W literaturze przedmiotu dominuje jednak przekonanie, że państwo jest pojęciem szerszym w stosunku do narodu, dlatego bezpieczeństwo narodowe stanowi istotną część bezpieczeństwa państwa. Nieuzasadnione wydają się twierdzenia o rozdzieleniu obu pojęć, gdzie bezpieczeństwo narodowe miałyby dotyczyć ochrony grupy etnicznej przed obcymi wpływami, a bezpieczeństwo państwa obrony terytorium i ustroju politycznego⁶³. Są to zagadnienia nierozłączne. Pojawiają się również twierdzenia, że bezpieczeństwo narodowe może odnosić się do innych potrzeb czy wartości niż bezpieczeństwo państwa, stąd uzasadnione jest ich

⁵⁹ Zob. J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 20.

⁶⁰ Zob. *Koncepcje polityczne (nacjonalistyczne) narodu*, [w:] E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 2009; K. Jaskułowski, *Naród jako artefakt. Teoria nacjonalizmu Erika J. Hobsbawma i jej krytyka*, „Sprawy Narodowościowe. Seria nowa”, 2001, z. 18, s. 61-79.

⁶¹ Por. A. Kłoskowska, *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996.

⁶² B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz.cyt., s. 6.

⁶³ J. Prońko, dz.cyt., s. 20.

rozróżnienie⁶⁴. Krytycy takiego stanowiska twierdzą jednak, że w tym wypadku bezpieczeństwo narodowe nie powinno być rozpatrywane w kategoriach podmiotu, lecz przedmiotu – w odniesieniu do bezpieczeństwa społecznego.

Wydaje się, że rozłączanie bezpieczeństwa narodowego od bezpieczeństwa państwa jest efektem nieprecyzyjnych tłumaczeń angielskiego *national security*⁶⁵. Anglosaskie rozumienie narodu (ang. *nation*) jest zrównane z państwem, z uwzględnieniem jego wszystkich obywateli, bez względu na ich przynależność etniczną czy kulturową. Z kolei zgodnie z teorią kulturalistyczną, naród jest przede wszystkim wspólnotą zjednoczoną kulturą (tradycją, językiem czy religią), która może funkcjonować bez państwa⁶⁶. Formułując na tej podstawie definicję bezpieczeństwa narodowego, wciąż trudno byłoby uniknąć zaangażowania kategorii państwa, nawet jeśli stanowi jedynie odniesienie dla dążeń narodu.

Dlatego pod angielskimi określeniami *national security* i *state security* należy rozumieć bezpieczeństwo państwa. Jest ono kategorią szerszą, bo odnosi się zarówno do terytorium, jak i ludzi je zamieszkujących. W naukach społecznych poprzez bezpieczeństwo państwa rozumie się przede wszystkim system wartości stanowiących o jego istocie, do których należą: przetrwanie (narodu i państwa), niezależność polityczna (ustrój, suwerenność decyzji) oraz jakość życia (poziom społeczny, gospodarczy i kulturowy)⁶⁷. Jednak w rzeczywistości liczba wartości tworzących bezpieczeństwo może być dużo szersza i obejmować takie kwestie jak: prestiż państwa czy interesy obywateli poza granicami ich państw. Kategoria wartości w tym przypadku jest o tyle złożona, że bezpieczeństwo państwa jest samo w sobie wartością, ale także obejmuje szereg innych, które chroni. Bezpieczeństwo narodowe, jako kategoria węższa od bezpieczeństwa państwa, może odnosić się do ochrony wartości, które decydują o przetrwaniu narodu, np. w okresie utraty państwowości

⁶⁴ M. Malec, dz. cyt., s. 63.

⁶⁵ M. Brzeziński, dz. cyt., s. 34.

⁶⁶ A. Kłoskowska, dz. cyt.

⁶⁷ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, z. 7, s. 34.

czy poza granicami swojego terytorium. Dlatego uważa się, że bezpieczeństwo narodowe chroni wewnętrzne wartości państwa, to znaczy takie, które mają charakter egzystencjalny. Oznacza to, że bezpieczeństwo narodowe może być również rozumiane jako rodzaj bezpieczeństwa państwa. Badacze tej problematyki wskazują, że bezpieczeństwo narodowe nabiera nowych cech, ponieważ w dobie globalizacji wykracza poza granice państw, ale wciąż nie wkracza w podmiotowość bezpieczeństwa międzynarodowego⁶⁸.

Być może kompromis stanowiłoby wprowadzenie pojęcia bezpieczeństwa państwa narodowego⁶⁹. Państwo narodowe bezsprzecznie pozostaje dominującym organizmem politycznym w nowoczesnym świecie. Taka kategoria nie wpisała się jednak do nauk społecznych i tworzenie tego neologizmu nie jest na razie potrzebne.

Bezpieczeństwo międzynarodowe

W tradycyjnych ujęciach bezpieczeństwo międzynarodowe odnosi się do podmiotowych potrzeb narodów i państw⁷⁰. Znaczenie słowa „międzynarodowy” odnosi się do relacji narodowych, a w zasadzie międzypaństwowych. W ujęciu modelowym obejmuje określoną liczbę państw i przyjmuje postać bezpieczeństwa zbiorowego, regionalnego lub subregionalnego⁷¹. Ten podział wynika z zastosowania płaszczyzny przestrzennej. W sytuacji, gdy dotyczy bezpieczeństwa wszystkich państw i populacji, mówimy o bezpieczeństwie globalnym. Według Helgi Haftendorn system bezpieczeństwa globalnego zakłada istnienie instytucji, które regulowałyby relacje między państwami oraz narzucały reguły postępowania dla wspólnego dobra⁷². Należy się z tym zgodzić, mając na uwadze szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa globalnego takich organizacji jak ONZ.

⁶⁸ M. Brzeziński, dz. cyt., s. 39.

⁶⁹ M. Malec, dz. cyt., s. 63.

⁷⁰ Zob. *Dictionaire Diplomatique*, hasło „Securite internationale”, T. II, s. 696; R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wyd. 1. Warszawa 2008, s. 17.

⁷¹ Por. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 37; M. Malec, dz. cyt., s. 53-56.

⁷² H. Haftendorn, dz. cyt., s. 11.

W związku z tym bezpieczeństwo międzynarodowe jest ściśle powiązane z terminem system międzynarodowy. W literaturze przedmiotu nie istnieje ogólna, powszechnie akceptowana definicja systemu międzynarodowego. Jej konstrukcja byłaby zresztą zabiegiem sztucznym i mało przydatnym poznawczo. Jego istota sprowadza się do trwałych powiązań między elementami, które go tworzą. Z pewnością należą do nich państwa, organizacje transnarodowe i różne społeczności⁷³. Na bezpieczeństwo międzynarodowe, oprócz sumy bezpieczeństwa pojedynczych państw, składają się też warunki, normy i mechanizmy międzynarodowe. Swym zakresem obejmuje ono także cele i wartości wspólne dla całego systemu międzynarodowego, tj. stabilność, pokój, równowagę i współpracę⁷⁴.

Termin bezpieczeństwo międzynarodowe jest również używany dla określenia zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa państwa. Bezwzględnie bezpieczeństwo współczesnego państwa nie kończy się na jego granicach i jest związane z jego umiejscowieniem w społeczności międzynarodowej. Zdaniem niektórych znawców tej tematyki, to głównie z otoczenia zewnętrznego wywodzą się zagrożenia państwa, jak również w nim mogą powstawać warunki do stabilnego rozwoju państw⁷⁵. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo międzynarodowe występuje dość często w wąskim znaczeniu. To znaczy, że wyraża się w poczuciu braku zagrożenia agresją lub gdy ma ona miejsce, to państwo może liczyć na pomoc ze strony innych uczestników systemu międzynarodowego⁷⁶. Obecnie jednak – tak jak w przypadku rozumienia bezpieczeństwa państwa – obserwowalne jest porzucanie wąskiego i negatywnego podejścia na rzecz szerokiego i pozytywnego rozumienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Przykładem może być kolektywna ochrona przed zagrożeniami ekologicznymi czy ekonomicznymi.

W związku z tym, że zmieniają się współczesne zagrożenia i uwarunkowania, pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego coraz częściej wykracza poza swoje

⁷³ Por. J. Burton, *World Society*, 1972.

⁷⁴ R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*. Wyd. 1. Warszawa 2008, s. 18.

⁷⁵ R. Zięba, dz. cyt., s. 35.

⁷⁶ *Dictionaire Diplomatique*, dz. cyt., s. 696.

tradycyjne rozumienie. Ma to również związek z pojawianiem się nowych podmiotów w otoczeniu międzynarodowym, które mają szczególny wpływ na bezpieczeństwo⁷⁷. Na początku XXI wieku wśród nich wymienia się głównie organizacje terrorystyczne i transnarodowe korporacje finansowe.

Generalnie można stwierdzić, że termin bezpieczeństwo międzynarodowe wyraża szerszą treść niż bezpieczeństwo państwa. Służy do określania zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa państwa, ale przede wszystkim do stanów i procesów zachodzących w systemie międzynarodowym.

Koncepcja *human security*

Rozszerzenie podmiotowego zakresu bezpieczeństwa poza państwo i jego międzynarodowe otoczenie to efekt coraz częstszego porzucania wąskiego rozumienia bezpieczeństwa na rzecz szerokiego. Koncepcje kopenhaskiej szkoły Buzana stanowiły inspirację dla pogłębienia studiów nad bezpieczeństwem, czego efektem jest – między innymi – koncepcja *human security*, czyli bezpieczeństwa człowieka⁷⁸. Kluczowy dokument określający jej podstawowe założenia stanowi Raport Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 1994 roku⁷⁹. Przede wszystkim podmiotem zainteresowania uczyniono jednostkę, a nie państwo i jego środowisko. Stwierdzono, że współczesne zagrożenia są wywoływane przede wszystkim przez człowieka, a nie państwa. Podkreślono, że należy odejść od wąskiej koncepcji bezpieczeństwa odnoszącej się do terytorium, interesów narodowych i międzynarodowych. Położono nacisk na pozytywne rozumienie tego zagadnienia, pokazując związek między zrównoważonym rozwojem ludzkości a bezpieczeństwem. Autorzy Raportu napisali: *Dla większości zwyczajnych ludzi brak poczucia bezpieczeństwa (insecurity) wynika raczej z obawy o codzienny byt niż ze strachu*

⁷⁷ J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2000, s. 69-96.

⁷⁸ W literaturze przedmiotu pojawia się również tłumaczenie *bezpieczeństwo humanitarne*, por. M. Malec, dz. cyt., s. 47-49.

⁷⁹ United Nations Development Program, Human Development Report 1994, New York 1994, zob. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>, 15.09.2010.

przed światową katastrofą⁸⁰. W dokumencie wyróżniono dwa trendy koncepcji *human security*: bezpieczeństwo wolne od przewlekłych problemów, takich jak głód, choroby i prześladowania oraz ochronę przed nagłymi i bolesnymi wypadkami w życiu codziennym⁸¹. Autorzy Raportu wskazali też, że ich koncepcję charakteryzuje to, że wszystkie jej wymiary są ze sobą powiązane. Dotyczą w równym stopniu człowieka, jak i całej ludzkości, której bezpieczeństwo jest łatwiej zapewnić przez prewencję niż późniejszą interwencję.

Warto nadmienić, że w dokumencie UNDP do pięciu sektorów bezpieczeństwa Barego Buzana dodano jeszcze trzy: bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowotne i osobiste. Wśród kategorii zagrożeń globalnych dla ludzkości wymieniono: niekontrolowany przyrost demograficzny, nierówny poziom rozwoju gospodarczego, nadmierne migracje, degradację środowiska naturalnego, produkcję narkotyków i handel nimi oraz międzynarodowy terroryzm. Z kolei niektórzy amerykańscy badacze dodają jeszcze bezpieczeństwo psychologiczne i bezpieczeństwo płci (*gender security*)⁸².

Z czasem koncepcje *human security* zyskały dużą popularność, głównie na gruncie Organizacji Narodów Zjednoczonych, na trwałe wpisując się w jej politykę⁸³. Pod koniec lat 90-tych XX wieku powołano przy ONZ Komisję ds. Bezpieczeństwa Jednostki oraz Fundusz Powierniczy ds. Human Security⁸⁴. Te inicjatywy były efektem oddziaływań tzw. japońskiej szkoły *human security*, która koncentrowała się na szerokim podejściu do zagadnień bezpieczeństwa, kwestiach rozwojowych i poszanowaniu godności człowieka⁸⁵. Podobnie tę koncepcję zaczęto postrzegać w Unii Europejskiej. W 2003 roku podczas szczytu w Barcelonie

⁸⁰ Tamże, s. 22.

⁸¹ Tamże, s. 23.

⁸² K. P. Marczuk, dz. cyt., [w:] M. Brzezinski, S. Sulowski, dz. cyt., s. 73.

⁸³ K. A. Annan, *We the People*, UN Millenium Report, zob. <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>, 15.09.2010.

⁸⁴ K. P. Marczuk, dz. cyt., [w:] M. Brzezinski, S. Sulowski, dz. cyt., s. 72.

⁸⁵ K. Takemi, *Capacity Building for Human Dignity: The Essence of the International Order in the 21st Century. Speech*, Asia Society, New York 1.09.1999, zob. www.ciaonet.org, 16.09.2010.

stwierdzono, że bezpieczeństwo jest najistotniejszym warunkiem rozwoju człowieka⁸⁶.

W nieco innym kierunku niż na gruncie ONZ i w Japonii interpretowano koncepcję *human security* w Kanadzie i Norwegii. Podstawowe założenie stanowiło wąskie ujęcie uznające prymat siły. Kanadyjskie i norweskie podejście opiera się na używaniu sił zbrojnych w celu ochrony życia i praw jednostek. Stąd oba kraje skupiły się na realizowaniu wojskowych operacji pokojowych pod egidą ONZ. Kanadyjska i norweska szkoła *human security* zaowocowała powołaniem Sieci Bezpieczeństwa Jednostki (Human Security Network – HSN) złożonej obecnie z kilkunastu państw⁸⁷.

Warto nadmienić, że mimo dużego zainteresowania koncepcją *human security* jest ona również przedmiotem krytyki ze strony wielu teoretyków. Pojawiają się zarzuty, że ta koncepcja nie wnosi pozytywnego wkładu w dziedzinę badań naukowych czy podejmowanie decyzji przez polityków⁸⁸. Niektórzy znawcy tematu, w tym Roland Paris i Daniel Deudney, twierdzą, że *human security* nie jest wystarczająco dobrze zdefiniowane. Ma zbyt szeroki charakter, ujmując prawie wszystko – od bezpieczeństwa fizycznego po komfort psychiczny. W ich ocenie niejasność koncepcji służy konkretnym grupom interesu, w tym organizacjom pozarządowym czy agencjom rozwoju, którym zależy, by przenieść uwagę z militarnych środków osiągania celów na inny poziom⁸⁹. Dlatego ich zdaniem ten obszar może być interesującym przedmiotem dyskusji, ale nie powinien wyznaczać nowego paradygmatu bezpieczeństwa w XXI wieku.

Mimo rozbieżności stanowisk należy podkreślić, że koncepcja *human security* na stałe wpisała się we współczesne rozumienie bezpieczeństwa.

⁸⁶ Por. *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004, zob. http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=1322, 17.09.2013.

⁸⁷ Zob. <http://cips.uottawa.ca/the-human-security-network-fifteen-years-on/>, 5.05.2013.

⁸⁸ Roland Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, „International Security”, Vol. 26, No. 2, s. 87.

⁸⁹ Por. Daniel Deudney, *Environment and Security: Muddled Thinking*, „Bulletin of the Atomic Scientists”, Vol. 47, No 3; Gary King and Christopher Murray, *Rethinking Human Security*, Harvard University, May 4th 2000.

Wymiar przedmiotowy (sektorowy)

Właściwe jest stanowisko, że spojrzenie na bezpieczeństwo przez pryzmat sektorów, które go tworzą, ma wiele zalet. Takie pogrupowanie daje pełen obraz środowiska bezpieczeństwa, rozumianego jako system elementów budujących pewną całość. Poza tym takie ujęcie porządkuje złożone poziomy analizy i pozostawia wolną przestrzeń dla obszarów, które w przyszłości będą analizowane według kryterium przedmiotowego⁹⁰.

Poprzez przedmiot bezpieczeństwa rozumie się aspekty, które określają rodzaj bezpieczeństwa podmiotu. Jak wskazuje Marian Cieślarczyk (...) *przedmiot bezpieczeństwa mieści się z jednej strony w sferze wartości podmiotu, z drugiej zaś – w sferze jego aktywności*⁹¹. W literaturze przedmiotu stale pojawiają się takie sektory bezpieczeństwa jak: militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne, socjalne, ekologiczne, kulturowe czy ideologiczne. Pięć z nich – militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne – stanowi klasyczne ujęcie zaprezentowane przez Barego Buzana. Coraz częściej mówi się jednak o wzroście znaczenia nowych sektorów, takich jak bezpieczeństwo informacyjne, technologiczne, zdrowotne czy żywnościowe.

Pięć sektorów wskazanych przez Barego Buzana zdaje się tworzyć pewnego rodzaju trzon. Pozostałe wyznaczają nowe kierunki analizy przedmiotowej bezpieczeństwa. Niektóre z sektorów – częściowo – wzajemnie się krzyżują. Większość z nich dotyczy aspektów, które są związane z aktywnością państwa, inne dotyczą działalności człowieka lub obejmują systemy międzynarodowe.

Bezpieczeństwo militarne

Bezpieczeństwo militarne stanowi fundament tradycyjnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa w ujęciu wąskim i negatywnym. Większość definicji odnosi się do stanu uzyskanego w rezultacie utrzymywania odpowiednio zorganizowanych

⁹⁰ M. Malec, dz. cyt., s. 37.

⁹¹ M. Cieślarczyk, dz. cyt., s. 73.

i wyposażonych sił zbrojnych oraz zawartych sojuszy wojskowych⁹². Bezpieczeństwo militarne oznacza stan ochrony najważniejszych wartości dla podmiotu, które stanowią pewność bytu i przetrwania. Dlatego utrwalone rozumienie bezpieczeństwa militarnego odnosi się do armii, której podstawowym zadaniem jest obrona i ochrona granic państwa. W tym ujęciu państwo jest wciąż najważniejszym, lecz już nie jedynym punktem odniesienia. Bezpieczeństwo militarne coraz częściej odnosi się również do systemów międzynarodowych i człowieka.

Z pewnością zakończenie Zimnej Wojny przysłużyło się temu szerszemu rozumieniu. Konflikt dwóch wrogich obozów koncentrował się na zagrożeniach militarnych, w tym kwestiach „wyścigu zbrojeń”⁹³. Już wtedy bezpieczeństwo militarne odnosiło się nie tylko do państw, ale również systemów międzynarodowych.

Po upadku świata dwubiegunowego zaczęto dostrzegać też więcej zagrożeń o charakterze quasi-militarnym⁹⁴. Bary Buzan wśród zagrożeń bezpieczeństwa militarnego wskazuje choćby spreczne ideologie, konflikty wewnętrzne czy graniczne. Bezpieczeństwo militarne coraz częściej odnosi się również do kwestii konfliktów asymetrycznych, w tym aktów terroryzmu i ochrony integralności wewnętrznej państwa, która jest zagrożona przez działania grup separatystycznych, itp.

Piętno na rozumieniu bezpieczeństwa militarnego odcisnęła również koncepcja *human security*, a szczególnie szkoły kanadyjska i norweska, które popierają stosowanie sił zbrojnych w operacjach pokojowych służących ochronie praw człowieka i obywatela. Choć są to istotne wartości, to trudno powiedzieć, by odnosiły się one do egzystencjalnych potrzeb państw⁹⁵.

Bezspornie sektor ten jest blisko powiązany z płaszczyzną polityczną. Słynni teoretycy wojny, tacy jak Sun Zi, Carl von Clausewitz czy Fryderyk Wielki uważali, że odwoływanie się do siły militarnej stanowi istotny element polityki.

⁹² J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne RP*, Warszawa 2003, s. 14.

⁹³ Zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, s. 87-89.

⁹⁴ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz.cyt., s. 49.

⁹⁵ K. Marczuk, dz. cyt., s. 73-74, [w:] S. Sulowski, M. Brzezinski, dz. cyt.,

Bezpieczeństwo polityczne

W literaturze przedmiotu termin bezpieczeństwo polityczne używany jest dosyć rzadko. Środowiska politologiczne są podzielone czy powinno się wydzielać tego rodzaju bezpieczeństwo, ponieważ zagrożenie o charakterze politycznym jest trudno jednoznacznie określić⁹⁶. Niektórzy wskazują, że wszystko można rozpatrywać w charakterze polityczności. Dyskurs, które zjawiska są „polityczne”, a które nie, jest wciąż żywy i odciska swoje piętno na rozumieniu bezpieczeństwa państwa. Walldemar Kitler twierdzi, że zagrożenia polityczne to takie, które oddziałują na podmioty polityki, ich funkcjonowanie, stabilność systemu politycznego oraz charakter procesów decyzyjnych⁹⁷. Według Buzana, Weaver’a i de Wilde’a bezpieczeństwo polityczne bezpośrednio wpływa na stabilność organizacyjną i porządek społeczny państwa oraz systemu władzy. Ich zdaniem trzon stanowią zagrożenia dla suwerenności i niepodległości państwa. Wskazują dwa aspekty zagrożeń politycznych: pierwszy dotyczy wewnętrznej stabilności państwa, drugi zaś stabilności państwa w relacjach międzynarodowych i jego zewnętrznej legitymizacji. Podobnie to zagadnienie rozpatruje Bolesław Balcerowicz, który w ramach aspektu zewnętrznego dostrzega takie elementy jak skuteczność państwa na arenie międzynarodowej czy sposoby rozwiązywania konfliktów, zaś wśród aspektów wewnętrznych wymienia jakość systemu politycznego, w tym sprawność administracji i stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁹⁸. Takie rozróżnienie – na aspekty wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwa politycznego – pomaga w lepszym zrozumieniu tego zagadnienia, ale dowodzi, że jest ono bardzo szerokie.

W uproszczeniu można powiedzieć, że bezpieczeństwo polityczne dotyczy przetrwania i rozwoju systemów politycznych państw lub ich ugrupowań. Mimo wielu głosów krytycznych trudno odmówić racji bytu temu zagadnieniu. OBWE w 1996 roku

⁹⁶ Por. M. Z. Kulisz, dz. cyt., s. 21, B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 12.; B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz. cyt., s. 7, 8 i 144.

⁹⁷ W. Kitler, *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 58.

⁹⁸ Por. B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz. cyt., s. 7, 8; B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej?*, s. 11-16.

pośród ponad 50 zagrożeń, pogrupowanych w sześciu kategoriach, wskazała trzynaście, które mają charakter *stricte* polityczny⁹⁹. Większość z nich była wyrazem lęków, które towarzyszyły kształtowaniu się nowego ładu międzynarodowego po 1989 roku. W zdecydowanej mierze odnosiły się one do słabości rządów prawa i struktur społeczeństwa obywatelskiego¹⁰⁰.

Zauważalne są też wpływy szkoły kopenhaskiej. Podmiotowość jednostki, w kontekście bezpieczeństwa politycznego, odnosi się do praw i wolności człowieka czy rozwoju społeczeństw obywatelskich.

Takie podejście wydaje się na tyle rozległe, że jeszcze bardziej poszerza pojęcie bezpieczeństwa politycznego. Dlatego zasadne – szczególnie dla celów badawczych – wydaje się ograniczenie do kwestii państwa jako podmiotu politycznego.

Bezpieczeństwo ekonomiczne

Ten rodzaj bezpieczeństwa w literaturze bywa definiowany bardzo różnorodnie. Zdaniem Ryszarda Zięby bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do zagrożeń dla dobrobytu, swobodnego dostępu do rynków, środków finansowych i zasobów naturalnych, które zapewniają utrzymanie pozycji państwa oraz jego rozwój¹⁰¹. Zdaniem V. Cable bezpieczeństwo ekonomiczne można definiować co najmniej dwojako. Odnosząc je do handlu i inwestycji, które bezpośrednio wpływają na zdolność kraju do obrony czy dostęp do uzbrojenia lub związanej z nim technologii bądź też utożsamiając je z działaniem za pomocą instrumentów polityki ekonomicznej, które są używane do agresji lub obrony¹⁰². S. Michałowski definiuje bezpieczeństwo ekonomiczne jako (...) *wyobrażenie w zakresie rzeczywistych, względnie potencjalnych zagrożeń gospodarczych kraju, kształtowane pod wpływem ogólnego stanu zależności ekonomicznych kraju, które określa stopień efektywności*

⁹⁹ Zob. OSCE Libson Summit, *Development of the Agenda of the Forum for Security Cooperation*, 1996.

¹⁰⁰ Zob. J. Czaputowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne* [w:] S. Dębski (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.

¹⁰¹ R. Zięba, dz. cyt., s. 31.

¹⁰² K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw: metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 16.

zewewnętrznej integracji ekonomicznej w wewnętrzny rozwój gospodarczy, zdolność obronną i stabilność systemu społeczno-politycznego danego kraju¹⁰³. Z kolei E. Frejtag-Miki, Z. Kołodziejak i W. Putkiewicz bezpieczeństwo ekonomiczne definiują jako (...) zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój¹⁰⁴.

Wielość definicji i podejść prowadzi do kilku wniosków, w tym tego, że bezpieczeństwo ekonomiczne jest ściśle powiązane z bezpieczeństwem politycznym i militarnym oraz ma bezpośredni wpływ na inne rodzaje bezpieczeństwa. Stan ekonomiczny państwa z pewnością determinuje jego zdolność do obrony wojskowej, a także stopień zależności politycznej od innych gospodarek. Z punktu widzenia militarnego zwraca się uwagę, że stabilna sytuacja gospodarcza państwa pozwala na utrzymywanie sił zbrojnych oraz wyposażenie armii. W przypadku zagrożenia militarnego, państwa słabe gospodarczo mają ograniczone możliwości przeciwdziałania agresji ze względu na koszty, które generuje armia. Z kolei sfera polityczna bezpieczeństwa ekonomicznego odnosi się coraz częściej do instrumentów handlowych i finansowych, które są wykorzystywane do oddziaływania na decyzje polityczne innych państw. Jako przykład tego typu polityki często przywołuje się Federację Rosyjską, która handel ropą i gazem z innymi krajami wykorzystuje czasami do oddziaływania na politykę innych państw w sferze pozagospodarczej¹⁰⁵.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do zagadnień energetycznych, a także polityki budżetowej i finansów publicznych, potencjału krajowego przemysłu obronnego oraz infrastruktury transportu i łączności kraju¹⁰⁶. Lista zagadnień

¹⁰³ S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód–Zachód*, Warszawa 1990, s. 8.

¹⁰⁴ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s.10.

¹⁰⁵ A. J. Madera, *Polityka energetyczna Rosji*, [w:] Wirtualny Nowy Przemysł, 21.06.2009.

¹⁰⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2007, s. 17-19.

przedmiotowych, które tworzą bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, jest jednak dużo szersza.

Bezpieczeństwo społeczne

Bezpieczeństwo społeczne w znacznym stopniu odnosi się do bezpieczeństw ekonomicznego i politycznego¹⁰⁷. Przede wszystkim dlatego, że jest blisko powiązane zarówno ze stabilnością organizacyjną państwa, jak i rozwojem społeczeństwa jako całości. Pojęcie to bywa stosowane w literaturze przedmiotu na przemian z bezpieczeństwem socjalnym. Wtedy wpisuje się w zagadnienia polityki społecznej, która w pierwszej kolejności odnosi się do kwestii takich jak bezrobocie, wynagrodzenia, mobilność na rynku pracy, dostęp do świadczeń zdrowotnych, zasobność obywateli czy wykluczenia społeczne wynikające z biedy. Bywa jednak, że bezpieczeństwo socjalne (ang. *social security*) i bezpieczeństwo społeczne (ang. *societal security*) są traktowane rozłącznie. Według Ole Waevera bezpieczeństwo socjalne odnosi się do ekonomicznych aspektów życia jednostek, podczas gdy bezpieczeństwo społeczne odnosi się do grup społecznych i ich tożsamości¹⁰⁸. To znaczy, że bezpieczeństwo społeczne wykracza poza sferę ekonomiczną obywateli państwa i dotyczy ich świadomości narodowej czy etnicznej, przywiązania do państwa, poszanowania dla norm i zasad, które decydują o jego rozwoju lub regresie¹⁰⁹. Są to zagadnienia, które wpływają na ład społeczny, czyli stan funkcjonowania społeczeństwa jako całości. Weaver jako przykład zagrożenia dla bezpieczeństwa społecznego wskazuje migrację, która przecież nie musi mieć źródeł jedynie w warunkach socjalnych jednostek. Tymczasem migracje mogą znacznie wpływać na trwałość i kształt struktury społecznej, a to z kolei determinuje rozwój społeczny.

¹⁰⁷ Por. M. Malec, dz. cyt., s. 42 i M. Z. Kulisz, dz. cyt., s. 29.

¹⁰⁸ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz. cyt., s. 121.

¹⁰⁹ Zob. O. Weaver, B. Buzan, M. Kalstrup, P. Lemaitre, *Identity, Migration and New Security Order in Europe*, London 1993.

W literaturze przedmiotu pojawia się też inne ujęcie bezpieczeństwa społecznego, które wskazuje na szeroki zakres tego pojęcia. Mianowicie Odd Einar Olsen, Bjørn Ivar Kruke i Jan Hovden wskazują, że odnosi się ono do zdolności społeczeństwa do utrzymania funkcji społecznych, w celu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz dla zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli w sytuacjach stresowych¹¹⁰. Podkreślają różnorodność problemów społecznych, które wynikają z interakcji między czynnikami ekonomicznymi, technologicznymi, politycznymi i kulturowymi.

W polskiej literaturze przedmiotu bezpieczeństwo społeczne bywa odnoszone do klasycznych zagadnień bezpieczeństwa socjalnego, takich jak bezrobocie, a także innych kwestii, w tym korupcji i zaufania do instytucji publicznych czy zmian demograficznych¹¹¹. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku bezpieczeństwo społeczne traktuje jako zapewnienie poprawy jakości życia obywateli. Zdaniem autorów Strategii wymaga to ograniczania sfery ubóstwa, wykluczenia społecznego, wzrostu bezpieczeństwa socjalnego poprzez wzrost zatrudnienia, wzrost integracji społecznej, niwelowanie różnic cywilizacyjnych, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom migracyjnym. Według autorów przedmiotem troski w zakresie bezpieczeństwa społecznego musi być również system szkolnictwa wyższego i jego powiązanie z rynkiem pracy, a także rozwój kultury fizycznej.

Bezpieczeństwo ekologiczne

Kolejnym z czterech wymiarów bezpieczeństwa, na który wskazuje Barry Buzan, jest bezpieczeństwo ekologiczne. Jest to również złożony rodzaj bezpieczeństwa, które może odnosić się do ekosystemu, państwa oraz życia i zdrowia ludzi. To znaczy, że część definicji kładzie nacisk na stan środowiska naturalnego, czyli

¹¹⁰ O.E. Olsen, B.I. Kruke, J. Hovden, *Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, Volume 15, Number 2, June 2007.

¹¹¹ M.Z. Kulisz, dz. cyt. s. 29-51.

brak zagrożeń dla jego funkcjonowania. Inne definicje odnoszą bezpieczeństwo ekologiczne do kategorii państwa, wskazując na stan jego rozwoju poprzez procesy społeczno-gospodarcze, w tym możliwość korzystania z zasobów naturalnych. Jeszcze inne ujęcia odnoszą się do zdrowia i życia obywateli, które zależy od stanu środowiska naturalnego, procesów w nim zachodzących, itp. Niektórzy eksperci traktują bezpieczeństwo środowiska naturalnego jako „bezpieczeństwo ostateczne” (ang. *Ultimate security*), wskazując, że degradacja ekosystemu wpływa na byt lub niebyt ludzkości jako gatunku¹¹². Dlatego za zagrożenia ekologiczne uważa się zdarzenia, w których istnieje możliwość wystąpienia trwałego (nieodwracalnego w sposób naturalny) uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie (pośrednio lub bezpośrednio) na zdrowie lub życie ludzi. W tym segmencie bardzo wyraźnie rozróżnia się jednak zagrożenia naturalne, w tym klęski żywiołowe, takie jak powódź, oraz zagrożenia cywilizacyjne, w tym zanieczyszczenia materialne wynikające z działalności człowieka, takie jak awarie reaktorów jądrowych.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku dominuje ujęcie odnoszące się do ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju, które wymagają kompleksowej polityki ekologicznej. Należy zaznaczyć, że w polskim prawodawstwie, ale także literaturze przedmiotu, bezpieczeństwo ekologiczne cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Jest traktowane szeroko, bo odnosi się do ekosystemu, ale także działalności człowieka, w takich sferach jak modyfikowanie żywności czy urbanizacja, które znaczenie wpływają na bezpieczeństwo ekologiczne.

Inne wymiary bezpieczeństwa

Należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele innych sektorów bezpieczeństwa. Przykładowo Raport UNDP z 1994 roku poświęcony zagadnieniu *human security* obok pięciu sektorów bezpieczeństwa wskazywanych

¹¹² Zob. N. Myers, *Ultimate Security – The Environment Bases of Political Stability*, New York 1993.

przez Buzana, wymienia również bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowotne i osobiste¹¹³.

Bezpieczeństwo żywnościowe (ang. *food security*) oznacza stworzenie warunków do zapewnienia ludności danego kraju (czy związku państw, np. UE) dostarczenia odpowiedniej ilości i jakości produktów żywnościowych¹¹⁴. Pojęcie to stopniowo ewoluowało – początkowo uznawano, że jest to składnik bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ dostęp do dochodów rozwiązuje problem bezpieczeństwa żywnościowego. Globalny kryzys żywnościowy z lat 2006-2007 skłonił do zmiany poglądów w tej dziedzinie, udowadniając, że kluczowa w tym zakresie jest zdolność do samodzielnego wyżywienia się państw i jednostek terytorialnych. Pojęcia tego nie należy mylić z bezpieczną żywnością (ang. *food safety*), oznaczającą, że konsumowana żywność nie zawiera substancji szkodliwych dla zdrowia człowieka¹¹⁵.

Z kolei bezpieczeństwo zdrowotne odpowiada subiektywnemu poczuciu zagrożenia, jakie spotyka pacjentów i ich rodziny w sytuacji choroby¹¹⁶. Wiąże się ono ściśle z kwestiami dostępności opieki zdrowotnej w zakresie zaspokajającym potrzeby zdrowotne obywateli państwa. Jest to pojęcie, które zdecydowanie wchodzi w zakres koncepcji *human security* i budzi coraz więcej zainteresowania opinii publicznej, mediów i decydentów.

Kolejny z wymienionych wymiarów – bezpieczeństwo osobiste – odnosi się do poczucia zagrożenia jednostki w jej życiu codziennym, takimi kwestiami jak kradzieże, napady, itp. Odnosi się ono do zdrowia i życia obywateli, które mogą być zagrożone niepożądanym działaniem innych osób.

W polskiej literaturze przedmiotu odnajdziemy wiele różnych sektorów bezpieczeństwa, w tym np. bezpieczeństwo informacyjne, telekomunikacyjne, technologiczne, obywatelskie i inne. Według niektórych naukowców wyodrębnianie

¹¹³ *New dimensions of human security*, Human Development Report 1994.

¹¹⁴ Zob. Maria Grochowska, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia*, Grudzień 2006.

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ J. Ruszkowski, *Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego*, ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2010.

poszczególnych sektorów bezpieczeństwa jest jednak bezzasadne¹¹⁷. Podejście to może powodować wikłanie się badaczy w niepotrzebne mieszanie sektorów i poziomów analizy. Z drugiej jednak strony wyodrębnianie poszczególnych sektorów, choćby podczas analizy dokumentów rządowych, wskazuje, które przedmioty bezpieczeństwa stanowią sferę szczególnego zainteresowania państwa.

Definiowanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Rozległe podejście do zagadnień bezpieczeństwa, poszerzanie się zakresów podmiotowych i przedmiotowych wpłynęło na dalsze porządkowanie poszczególnych segmentów bezpieczeństwa. Jedną z podstawowych klasyfikacji, która przede wszystkim odnosi się do kategorii państwa, rozróżnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne¹¹⁸. W ogólnym rozumieniu bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność określonego podmiotu bądź systemu (podmiotu zbiorowego)¹¹⁹. Bezpieczeństwo wewnętrzne powinno więc obejmować wszystko to, co wiąże się z równowagą i porządkiem na danym terytorium. Z kolei bezpieczeństwo zewnętrzne oznacza brak zagrożeń ze strony innych organizmów¹²⁰. Wiaże się to z ochroną i obroną przeciwko agresji. Ten sposób rozumienia wskazuje, że bezpieczeństwo zewnętrzne określa się poprzez źródła zagrożeń dla podmiotu, które mają pochodzenie z jego otoczenia. Nie wskazuje jednak jednoznacznie, że źródła zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego należy upatrywać tylko w samym podmiocie.

W polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu dominują określenia wskazujące, że bezpieczeństwo wewnętrzne to stan struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych, który zaspokaja potrzeby i aspiracje państwa oraz jego

¹¹⁷ Zob. R. Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, „International Security”, 2001. Vol. 26, No. 2, s. 87.

¹¹⁸ M. Cieślarczyk, dz. cyt., s. 12.

¹¹⁹ Por. R. Zięba, dz. cyt., s. 27; J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

¹²⁰ Por. Christian Bay, *Koncepcje bezpieczeństwa indywidualnego, narodowego i zbiorowego*, „Studia Nauk Politycznych” 1989, nr 4, s. 84-91; J. Stańczyk, dz. cyt., s. 18.

obywateli¹²¹. Podkreśla się, że jest to stan, który dotyczy wewnętrznej struktury państwa, gwarantujący jego istnienie i rozwój¹²². Poprzez słowo *wewnętrzne* rozumie się więc zamkniętą ograniczoną przestrzeń. Jeśli zatem przyjąć państwowocentryczne ujęcie, to słowo *wewnętrzne* dotyczyć będzie atrybutów państwa, które wyrażają się w stosunku do określonego terytorium i osób je zamieszkujących¹²³.

Bezpieczeństwo wewnętrzne nie posiada jednej powszechnie akceptowalnej definicji i ma wiele określeń. W języku angielskim są to: *internal security, domestic security, civil defence, homeland security, societal security, civil emergencies*, w języku niemieckim: *innere Sicherheit* I *öffentliche Sicherheit*, w języku francuskim: *securite interieure* i *securite publique*, we włoskim: *sicurezza interna* I *sicurezza pubblica*, hiszpańskim: *seguridad interior* I *seguridad publica*¹²⁴.

Istotne znaczenie dla dyskursu, czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne, miał rozpad bipolarnego układu sił po 1989 roku. W okresie Zimnej Wojny istotne znaczenie miała rywalizacja ideologiczna wrogich obozów. Dlatego wtedy bezpieczeństwo wewnętrzne było kojarzone głównie z ochroną ładu politycznego¹²⁵. Prymat bezpieczeństwa zewnętrznego polegał na tym, że zagrożeń upatrywano w konfliktach zbrojnych i wyścigu zbrojeń. Sferę bezpieczeństwa wewnętrznego ograniczano do walki z przestępczością i ochrony porządku publicznego w zakresie przestrzegania norm prawnych. Dopiero rozpad dwubiegunowego świata

¹²¹ Por. W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2002, s. 172-173, B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 32.

¹²² B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, s. 14.

¹²³ Por. H. Høydal, *Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning*, Bergen 2007; D. F. Kettl, *System Under Stress. Homeland Security and American Politics*, Washington 2004.

¹²⁴ Por. S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, dz.cyt., s. 14; T. Christensen, P. Lægreid, A. Lise Fimreite, *Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, 2007, s. 12.

¹²⁵ K. P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, dz. cyt., s. 74-75.

zminimalizował prawdopodobieństwo wybuchu kolejnej wojny światowej, a z czasem unaoczniał nowe zagrożenia, które mają charakter pozamilitarny¹²⁶.

Ujęcie częściowe bezpieczeństwa wewnętrznego

Dyskurs na temat granic przedmiotowych i podmiotowych bezpieczeństwa wewnętrznego nigdy nie został jednoznacznie rozstrzygnięty¹²⁷. Negatywne ujęcie traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako stan braku zagrożeń dla struktur państwa. Z kolei pozytywne ujęcie – które jest dominujące w literaturze przedmiotu – mówi, że bezpieczeństwo wewnętrzne należy postrzegać nie tylko przez pryzmat zagrożeń, ale również szans rozwojowych¹²⁸. Istotny jest również podział na ujęcie wąskie i szerokie¹²⁹. W polskiej literaturze przedmiotu – w ujęciu wąskim – wyróżnia się trzy komponenty: porządek konstytucyjny, bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo powszechne¹³⁰. Z kolei w ujęciu szerokim wymienia się dodatkowo ochronę życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także działania zapobiegające skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych¹³¹. W literaturze zagranicznej dominuje rozróżnienie na ujęcie wąskie i szerokie bezpieczeństwa wewnętrznego, w kontekście zagrożeń dla państwa i obywateli. Ujęcie wąskie upatruje źródeł zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego w działalności człowieka, zaś ujęcie szerokie obejmuje dodatkowo zagrożenia, które nie wynikają

¹²⁶ P. Hough, *Who's Securing Whom? The need for International Relations to Embrace Human Security*, *Stair*, Vol. 1, nr 2, 2005, s. 73.

¹²⁷ Por. D. Smith, *Crisis Management – Practice in Search of a Paradigm*, in: D. Smith and D. Elliot (eds), *Crisis Management. Systems and structures for prevention and recovery*. London/New York, s. 2-6.

¹²⁸ Zob. Randy Larsen i Dave McIntyre, *A Primer on Homeland Security: Overview*, www.homelandsecurity.org/bulletin/overview.htm, 16.09.2010.

¹²⁹ Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 15; T. Christensen, P. Lægereid, A. L. Fimreite, dz. cyt., s. 12.

¹³⁰ Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski, dz. cyt., s. 26; M. Brzeziński, dz. cyt., s. 40-41; Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 15.

¹³¹ Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski, dz. cyt., s. 26, B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 15, B. Wiśniewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego*, materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 2003.

z aktywności ludzi (chodzi głównie o katastrofy naturalne powodowane przez huragany, fale tsunami, erupcje wulkanów czy trzęsienia ziemi)¹³².

Zakresy wymienionych pojęć cząstkowych nie są dokładnie określone w literaturze przedmiotu i często się wzajemnie krzyżują. Szczególnie ujęcie szerokie zdaje się być na tyle otwarte, by mieścić nowe typy zagrożeń. Z kolei ujęcie wąskie jest bardziej precyzyjne i uporządkowane. Może więc stanowić płaszczyznę do rzetelnych badań z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny

Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny to pojęcia, które często występują łącznie i wzajemnie się uzupełniają. W literaturze przedmiotu dominują ujęcia, które zarówno bezpieczeństwo publiczne, jak i porządek publiczny, definiują jako stan pożądany¹³³. Najczęściej bezpieczeństwo publiczne odnoszone jest do stanu funkcjonowania państwa i jego obywateli, podczas gdy porządek publiczny do węższej sfery przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji publicznych¹³⁴. Oba pojęcia mają charakter administracyjny (wykonawczy), to znaczy taki, który dotyczy zagadnień związanych z wdrażaniem i przestrzeganiem zasad obowiązujących w danym państwie.

Według Wacława Kawki, który tę problematykę badał w okresie międzywojennym, bezpieczeństwo publiczne to (...) *stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak też państwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Z kolei*

¹³² Por. D. Smith, dz. cyt., s. 2-6; Olsen, Kruke and Hovden, dz. cyt.; T. Christensen, P. Lægreid, A.L. Fimreite, dz. cyt., s. 12.

¹³³ Por. S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 118 oraz S. Bolesta, *Charakter i zakres prawny działalności Milicji*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1975, nr 9, s. 135-151; W. Kubala, *Porządek publiczny - analiza pojęcia*, WPP 1981, nr 3; E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 76; J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977 oraz J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć >>bezpieczeństwo publiczne<< i >>porządek publiczny<<. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983-1984*, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1985, nr 41.

¹³⁴ Por. B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 13-19, M. Brzeziński, dz. cyt., s. 40, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, dz. cyt.

porządkiem publicznym nazywamy zespół norm [nie tylko prawnych], których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej¹³⁵. Współczesne definicje zachowują podobny zakres znaczeniowy, co świadczy o tym, że rozumienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest niezmiennie. Jedynie niektóre z nich precyzują, że bezpieczeństwo publiczne oznacza sprawne funkcjonowanie państwa, czyli takie, które sprzyja zachowaniu życia, zdrowia i mienia obywateli, zaś porządek publiczny sprzyja przestrzeganiu norm społecznych oraz korzystaniu z praw i swobód obywatelskich¹³⁶.

Należy uznać, że między zakresami obu pojęć zachodzi stosunek krzyżowania. Istnieją bowiem pewne zachowania, które będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Na przykład nieprzestrzeganie zasad w ruchu drogowym jest naruszeniem porządku publicznego i stwarza zagrożenie bezpieczeństwa. Z kolei np. hałaśliwe zachowanie w godzinach nocnych łamie porządek publiczny, ale nie zagraża bezpieczeństwu publicznemu. Są też sytuacje, gdy zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego nie naruszają zasad porządku publicznego, czego przykładem mogą być niektóre działania szpiegowskie¹³⁷.

W literaturze przedmiotu pojawiają się uwagi krytyczne dotyczące nieprecyzyjnego zakresu obu pojęć¹³⁸. Niektórzy polscy badacze twierdzą, że mają

¹³⁵ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

¹³⁶ Por. J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977 oraz J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć >>bezpieczeństwo publiczne<< i >>porządek publiczny<<*. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983-1984, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1985, nr 41, Z. Kijaka, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1987, nr 47, A. Misiuk, *Administracja porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 16-17.

¹³⁷ B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 21-22.

¹³⁸ Por. M. K. Kulisz, dz. cyt., s. 85-102; M. Lisiecki, *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” nr 4, 1995; oraz M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11-13 maja 2000; M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] J. Widacki i J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1998; M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne czy też bezpieczeństwo wewnętrzne?*, s. 201 i nast., [w:] R. Kulczycki (red.), A. Włodarski, J. Zubek, *System bezpieczeństwa Polski*. Materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1993.

one negatywny wpływ na rozumienie przepisów prawa, które posługują się tymi terminami.

Bezpieczeństwo powszechne

Bezpieczeństwo powszechne to pojęcie, które *de factow* swojej treści wykracza poza wąskie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Najczęściej opisuje się je jako stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Szczególnie w literaturze zagranicznej większość zagrożeń naturalnych, których przyczyny nie tkwią w działalności człowieka, zalicza się do tzw. szerokiego ujęcia bezpieczeństwa wewnętrznego¹³⁹. W polskiej literaturze zagadnienie to jest dość nieprecyzyjnie przedstawiane, bowiem w niektórych opracowaniach wkracza w zakres przedmiotowy bezpieczeństwa ekologicznego¹⁴⁰. Tymczasem między oboma terminami zachodzi zasada podporządkowania. Bezpieczeństwo ekologiczne nabiera cech bezpieczeństwa powszechnego dopiero wtedy, gdy oddziałuje na życie i zdrowie człowieka. Przedmiotem zainteresowania bezpieczeństwa powszechnego są przede wszystkim stany zagrożenia jednostek i grup społecznych, na które oddziałują zmiany w środowisku naturalnym. Jeśli jednak przekształcenia w przyrodzie, choćby najbardziej diametralne i trwałe, nie wpływają na sytuację ludzi, to pozostają poza zainteresowaniem bezpieczeństwa powszechnego. Takie podejście dowodzi antropocentryczności ujęcia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Należy również wskazać, że bezpieczeństwo powszechne odnosi się przede wszystkim do obywateli, a w nieco mniejszym stopniu do państwa, lecz nie wyłącza jego podmiotowości. Większość katastrof naturalnych czy przemysłowych w pierwszej kolejności dotyka jednostki i grupy społeczne. Nierzadko jednak w równym stopniu zagraża majątkowi państwowemu czy infrastrukturze.

¹³⁹ Por. D. Smith, dz. cyt., s. 2-6; O. E. Olsen, B. J. Kruke and J. Hovden, dz. cyt.; T. Christensen, P. Lægheid, A. L. Fimreite, dz. cyt., s. 12.

¹⁴⁰ Zob. J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania administracji rządowej i samorządowej w zakresie profilaktyki ratownictwa i likwidacji ich skutków*, Warszawa 2000, s. 6-7.

Bezpieczeństwo ustrojowe i porządek konstytucyjny

Bezpieczeństwo ustrojowe, w przeciwieństwie do pozostałych pojęć współtworzących bezpieczeństwo wewnętrzne, dotyczy kwestii związanych ze sprawowaniem władzy¹⁴¹. To kwestie suwerenności politycznej podmiotu są przedmiotem analizy. Współzależność obu terminów – bezpieczeństwo ustrojowe i porządek konstytucyjny – jest podobna jak w przypadku bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Bezpieczeństwo ustrojowe wydaje się mieć szerszy zakres i skupiać uwagę nie tylko na respektowaniu norm i zasad prawnych, ale także na warunkach ich tworzenia.

Zgodnie z ogólnie przyjętymi definicjami, bezpieczeństwo ustrojowe dotyczy ładu instytucjonalnego i normatywnego państwa, tworzenia prawnych gwarancji swobód i wolności obywatelskich oraz tożsamości państwa¹⁴². Z kolei porządek konstytucyjny określa charakter państwa – relacje pomiędzy instytucjami władzy, obowiązki oraz prawa i wolności obywatelskie¹⁴³. Można zatem stwierdzić, że porządek konstytucyjny jest zbiorem reguł, które tworzą ustrój.

Istotne znaczenie odgrywa wymiar instytucjonalny, który chroni porządek konstytucyjny. W zakresie bezpieczeństwa ustrojowego bardzo ważne jest, by administracja i wszelkie organy ją wspierające działały suwerennie, na rzecz dobra państwa i obywateli. Wszelkie niepożądane, narzucone lub nielegalne działania podmiotów, które oddziałują na instytucje publiczne państwa są traktowane jako naruszenie bezpieczeństwa ustrojowego. Współczesne państwa coraz częściej decydują się na dzielenie swoją suwerennością wewnątrz systemów międzynarodowych, jednak jeśli odbywa się to z własnej woli, to zagrożenie dla bezpieczeństwa ustrojowego jest wtedy znacznie zredukowane lub zupełnie nie występuje.

¹⁴¹ M. Brzeziński, dz. cyt., s.41, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, dz. cyt.

¹⁴² B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, dz. cyt., s. 24-30.

¹⁴³ Tamże.

Równie ważna jest ochrona praw i wolności gwarantowanych prawnie obywatelom. To znaczy, że swobody zapisane w konstytucji czy innych aktach prawnych nie mogą być naruszone, chyba że inaczej mówią legalnie ustanowione przepisy. Organy władzy też muszą działać w ramach prawa i na zasadach przez nie określonych.

Należy podkreślić, że porządek konstytucyjny jest też kategorią społeczną. Zaufanie obywateli do instytucji publicznych bezpośrednio koresponduje ze zdolnościami państwa do zapewnienia bezpieczeństwa jego obywatelom. Władze państwa posiadają legitymację społeczną w zakresie tworzenia systemów bezpieczeństwa, które mają służyć przede wszystkim ludziom. W tym kontekście pojawiają się coraz częściej pytania o zakres władzy, jaki współczesna demokracja powinna posiadać w stosunku do własnych obywateli. Problemy te mają charakter zarówno społeczny, jak i polityczny. Dlatego źródeł zagrożeń dla porządku konstytucyjnego współczesnego państwa można upatrywać także w samych instytucjach demokracji, w tym również tych, które zostały powołane do jej ochrony.

Dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego. Podsumowanie

Ujęcia cząstkowe i całościowe bezpieczeństwa wewnętrznego państwa sugerują, by upatrywać w nim odrębnej kategorii teoretycznej.

Warto jednak powiedzieć, że część badaczy krytycznie ocenia koncepcje wyróżniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa¹⁴⁴. Między innymi przedstawiciele szkoły kopenhaskiej twierdzą, że koniec Zimnej Wojny jednoznacznie zakończył rozgraniczenie na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Problemy te należy ujmować tylko całościowo. Buzan wskazuje, że umiędzynaradawianie wielu zagrożeń oraz wspólne wysiłki państw na rzecz ich zwalczania to dowód na ujednolicenie kategorii bezpieczeństwa. Victor Cha z Harvard University określa takie zjawisko terminem *intermestic security*, mając na myśli całościowe ujęcie wnętrza

¹⁴⁴ Por. R. Larsen i D. McIntyre, dz.cyt., www.homelandsecurity.org/bulletin/overview.htm, 16.09.2010; B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, dz. cyt.

państwa i jego środowiska międzynarodowego z uwzględnieniem przenikania się i uwarunkowań tych dwóch obszarów¹⁴⁵.

Z kolei zwolennicy nurtu *human security* wskazują, że cztery spośród pięciu sektorów (poza sektorem militarnym) wyróżnionych przez Buzana dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego. Do bezpieczeństwa politycznego, ekonomicznego, społecznego i ekologicznego dodają sektory bezpieczeństwa żywnościowego, osobistego i zdrowotnego, wskazując, że są one także związane z bezpieczeństwem wewnętrznym. Poza tym – kontynuatorzy koncepcji *human security* – jako podmiot bezpieczeństwa wewnętrznego traktują nie tylko państwo, ale również jednostkę, właśnie w jej działaniach upatrując wielu zagrożeń¹⁴⁶. Twierdzą też, że zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego o charakterze pozamilitarnym godzą nie tylko w dobro państwa (jak postuluje szkoła kopenhaska), ale i w człowieka¹⁴⁷.

Dominujące państwocentryczne ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego wiąże bezpieczeństwo jednostki ze skutecznością instytucji i władz państwa, które służą właśnie bezpieczeństwu człowieka. To państwo jako organizacja społeczna chroni i uosabia wartości, które są gwarancją stabilności i rozwoju grup społecznych.

W przeciwieństwie do niektórych opinii nic nie wskazuje również na to, by rozróżnienie na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne miało się dezaktualizować ze względu na procesy globalizacyjne i integracyjne¹⁴⁸. Oczywiście państwa mogą dostrzegać wspólne zagrożenia i jednoczyć siły, by im przeciwdziałać. Mogą również powoływać instytucje, których zadaniem jest ograniczanie zagrożeń wewnętrznych, ale jednocześnie wciąż utrzymują i rozwijają rodzime podmioty odpowiedzialne za sprawy wewnętrzne, takie jak policja czy straż pożarna. Dlatego warte analizy jest stanowisko, że bezpieczeństwo wewnętrzne może coraz silniej oddziaływać na bezpieczeństwo narodowe, a to z kolei na bezpieczeństwo międzynarodowe.

¹⁴⁵ M. Pietraś (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, s. 328.

¹⁴⁶ K. Marczuk, dz. cyt., [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, dz. cyt., s. 77-78.

¹⁴⁷ P. Hough, dz. cyt., s. 10.

¹⁴⁸ M. Cieślarczyk, dz. cyt., s. 12.

Powstaje również wrażenie, że definiowanie bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez pryzmat zagrożeń tworzy wiele trudności. Ograniczanie się do wewnętrznych niebezpieczeństw jest niepełne i stanowi pewnego urodzaju uproszczenie. Dlatego wydaje się, że zakres przedmiotowy bezpieczeństwa wewnętrznego może się poszerzać i przyswajać nowe cechy, które mogą odciskać piętno na systemach politycznych współczesnych państw.

Z kolei podział kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego na trzy duże segmenty – publiczne, powszechne i ustrojowe – zyskuje dodatkową autonomiczność, co może prowadzić do wyodrębnienia nowych i niezależnych polityk państwa w tym zakresie. Jednocześnie zaproponowany podział umożliwia doprecyzowanie kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego, pokazując zarazem, jakich aspektów ona dotyczy.

Z całą pewnością bezpieczeństwo wewnętrzne zyskuje na znaczeniu jako istotny komponent bezpieczeństwa. Można bowiem precyzyjnie wymieniać instytucje i regulacje, które tworzą subsystem bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz określać cechy, cele i rezultaty polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Bezsprzecznie bezpieczeństwo wewnętrzne w dobie XXI wieku zysało na znaczeniu, łącząc podmioty i sektory bezpieczeństwa w nową, odrębną kategorię teoretyczną.

Arkadiusz Sekściński – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Kategorie teoretyczne bezpieczeństwa i bezpieczeństwa wewnętrznego nie są jednoznacznie rozumiane. Dopiero rozkład na czynniki pierwsze tych definicji, uzupełnienie przedmiotowe i podmiotowe oraz ujęcie cząstkowe pokazuje, jak złożone są to pojęcia i jak różnie może być ich pojmowanie. Autor odwołuje się do potocznego i naukowego rozumienia bezpieczeństwa, przedstawia różne ujęcia i koncepcje teoretyczne, które od połowy lat 50-tych XX wieku towarzyszyły

redefinicji bezpieczeństwa w naukach politycznych. Jedną z podstawowych klasyfikacji, która przede wszystkim odnosi się do kategorii państwa, rozróżnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Autor swoje rozważania skupia na kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego, które wydaje się być pojęciem nowym, choć często stosowanym, ale niedookreślonym. Wskazuje na główne dylematy, w tym na aspekt podziału bezpieczeństwa na trzy zakresy ujęć częściowych. Są to bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe.

THEORETICAL UNDERSTANDING OF SECURITY AND INTERNAL SECURITY

Abstract

Security and internal security are vague theoretical categories. However, decomposition and fragmentation as well as subjective and objective approach explains these complex but ambiguous terms. The author presents colloquial and scientific understanding of these terms, shows various theoretical approaches recognized since the 1950s. He follows classic recognition of internal and external security of state. Then he focuses on internal security of state and presents some dilemmas. Finally, internal security is being separated into three terms: public security, civil protection and constitutional security.

SYTUACJA KRYZYSOWA W ROZUMIENIU USTAWY Z DNIA 26 KWIETNIA 2007 R. O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM – ANALIZA POJĘCIA

Słowa kluczowe:

sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe, system bezpieczeństwa państwa, zagrożenia codzienne, zagrożenia szczególne

Przedstawienie tytułowego zagadnienia należy poprzedzić zastrzeżeniami porządkującymi, które określą przyjęty w niniejszym artykule sposób analizowania tematu i traktowania literatury przedmiotu.

Przez sytuację kryzysową rozumie się pojęcie prawne, którego podstawą i źródłem jest konkretny akt prawny. Dla sytuacji kryzysowej aktem tym jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹ i to przez nią, tzn. przez jej treść, a precyzyjniej, w ścisłym z nią powiązaniu, sytuacja kryzysowa będzie postrzegana. W tym celu pomija się inne, nieprawnicze interpretacje, które, choć interesujące i ważne, wychodzą poza wskazane ograniczenie.

Tak określone rozumienie sytuacji kryzysowej oddziałuje zawężająco na literaturę tematu. W pierwszej kolejności wprowadza generalną cezurę czasową dzielącą wydawnictwa poświęcone zarządzaniu kryzysowemu, w tym sytuacji kryzysowej, na dwie grupy: pierwszą – tworzoną przez publikacje odwołujące się do ustawy oraz drugą – składającą się z materiałów powstałych przed jej uchwaleniem, czyli, upraszczając, przed rokiem 2007². W okresie tym, którego początek można

¹ Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590, ze zm., dalej powoływana zamiennie jako ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa.

² Przyjmując rok 2007, należy pamiętać o cyklu wydawniczym, w trakcie którego między złożeniem pracy do druku a jej publikacją niekiedy upływa sporo czasu.

umownie wiązać z tzw. powodzią tysiąclecia z 1997 r.³, rozumienie zarządzania kryzysowego odbiegało od obecnego. Jego treść wyznaczały kolejne projekty ustaw, które z różnych powodów nie kończyły procedury ustawodawczej i nie stawały się obowiązującym prawem⁴. Długotrwały brak ustawy regulującej, mimo uchwalenia w międzyczasie ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych⁵, wynikał ze swoistej rywalizacji o zarządzanie kryzysowe przebiegającej między strażą pożarną a wojskiem, której towarzyszyły antagonizmy samorządowo – urzędnicze (rządowe). Odwołując się do opinii wyrażonych w trakcie pierwszego czytania projektu obecnej ustawy, do 2007 r. sądzono, że zarządzanie kryzysowe będzie oznaczało powierzenie wybranej formacji (straż pożarna – wojsko) dodatkowych zadań (uprawnień) wraz ze środkami finansowymi⁶. Rozumienie to wpisywało się w pojęcie instytucji reagowania kryzysowego, które na co dzień pozostając w uśpieniu, nieaktywne, ujawniały się i włączały dopiero w momencie kryzysu, czyli poważniejszego zagrożenia⁷. Spór dotyczył pytania o to, kto będzie koordynował całością, a więc w pewnej mierze także o to, kto zostanie wyniesiony ponad resztę jako organ (służba) sprawujący zarządzanie kryzysowe.

Nie mniej ważnym od cezury czasowej, drugim w kolejności skutkiem przyjętego w artykule sposobu analizowania sytuacji kryzysowej jest konieczność

³ Szerzej na temat rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce po 1989 r. zob. J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 163 i n.

⁴ Idzie o: rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju (druk nr 1861 z dnia 18 kwietnia 2000 r.), poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym (druk nr 2953 z dnia 30 kwietnia 2004 r.) oraz rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 3973 z dnia 26 kwietnia 2005 r.).

⁵ To jest: ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.), ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 985, ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002, Nr 156, poz. 1301, ze zm.).

⁶ Wystąpienie wiceprezesa Rady Ministrów ministra spraw wewnętrznych i administracji Ludwika Dorna wygłoszone podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, [w:] *Sprawozdanie Stenograficzne z 23. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 sierpnia 2006 r.*, s. 65.

⁷ Tamże. Zob. także M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 57, 58. Szerzej na temat ówczesnych poglądów zob. *Instytucje państwa w stanach kryzysu (Raport przygotowany w Instytucie Spraw Publicznych - Program Reformy administracji Publicznej)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, Nr 5 oraz *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych (Raport przygotowany w Instytucie Spraw Publicznych - Program Reformy Administracji Publicznej)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, Nr 5.

uwzględniania zmian, które pojawiają się w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Literatura powinna pozostawać w zgodzie z aktualną, obowiązującą treścią ustawy i akceptować zmienność sytuacji kryzysowej, będącą pochodną kolejnych nowelizacji, oraz jej instrumentalność, oznaczającą podporządkowanie ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Trzecią i ostatnią konsekwencją przyjętego postrzegania sytuacji kryzysowej jest potrzeba dokonywania odniesień do szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa, w szczególności do stanów jego funkcjonowania. Należy mieć świadomość, że sytuacja kryzysowa nie istnieje wyłącznie w kontekście ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie ma tylko sytuacji kryzysowej i tylko zarządzania kryzysowego. Przede wszystkim istnieje system, a zarządzanie kryzysowe jest tylko jednym z jego wielu elementów składowych⁸. Bez odniesienia do systemu bezpieczeństwa literatura poświęcona sytuacji kryzysowej traci na znaczeniu, staje się niepełna i ograniczona. W tym kontekście widać wyraźnie, że poczynione na wstępie niniejszego artykułu zawężenie do prawnego (ustawowego) znaczenia sytuacji kryzysowej jest zabiegiem technicznym, świadomie ograniczającym obszar analizy i wymaga, mimo przyjętych założeń, choćby częściowego wyjścia poza literę prawa na obszar ustaleń teoretycznych.

Kończąc kwestie porządkujące, warto podkreślić, że zarządzanie kryzysowe, w rozumieniu przyjętym w ustawie, nie ma długiej historii. Nie stoi za nim wieloletnia praktyka, prawodawstwo czy doktryna. Zarządzanie kryzysowe, wraz z sytuacją kryzysową, funkcjonują dopiero od 2007 r. i nie posiadają gotowego charakteru, który wyznaczałby ich trwałą specyfikę. Na zarządzanie kryzysowe nie należy w związku z tym patrzeć jak na skończoną, okrzepłą w swoich fundamentach instytucję. Zarządzaniu kryzysowemu zdecydowanie bliżej do procesu, który się rozpoczął i cały

⁸ Wyraźnie na to wskazuje fragment art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, według którego zarządzanie kryzysowe jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

czas trwa, o czym dobitnie zaświadcza część nowelizacji ustawy⁹ oraz np. wnioski Najwyższej Izby Kontroli¹⁰ wykazujące, że *budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona*¹¹. Dlatego też zamieszczone poniżej twierdzenia na temat sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego należy traktować w sposób wstępny, jako zaproszenie do dyskusji i wymiany argumentów.

W pierwotnym, nieobowiązującym już brzmieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym „sytuację kryzysową” rozumiano jako następstwo zagrożenia, które prowadzi w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji¹².

Przyjęta definicja dość szybko spotkała się z uzasadnioną krytyką, którą potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹³ orzekający, iż zarówno *więzy społeczne*, jak i *instytucje publiczne*, są pojęciami nieprecyzyjnymi, prowadzącymi do wieloznaczności oraz do niedostatecznej określoności, czym naruszają zasadę przyzwoitej legislacji. Na tej podstawie Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją całej, pierwotnej definicji sytuacji kryzysowej, a także utratę jej mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku¹⁴. W rezultacie przyczynił

⁹ Do maja 2013 r., tj. oddania artykułu, ustawę o zarządzaniu kryzysowym nowelizowano aż ośmiokrotnie, z czego dwukrotnie w sposób obszerny.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego* (zatwierdzona 7 października 2011 r., pismo znak: KAP-4101-04/2010), <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8694.html>, 2.05.2013.

¹¹ Tamże, s. 10.

¹² Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, Nr 89, poz. 590). Wskazanie na konstytucję dotyczyło art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.), zgodnie z którym w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Sygn. Akt K 50/07), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, Nr 4/A, poz. 51, dalej jako wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. Zob. także Dz.U. 2009, Nr 65, poz. 553.

¹⁴ Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 8, 11,

się do nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁵ i pojawienia się nowej definicji, zgodnie z którą sytuacja kryzysowa oznacza obecnie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁶.

Przy uwzględnieniu obu przytoczonych definicji, oczywiście z zachowaniem istniejącej relacji między nimi, możemy zauważyć, że w każdej z nich sytuacja kryzysowa jawi się jako skutek zagrożenia, określony albo wprost (*następstwo zagrożenia*), albo pośrednio, przez wskazanie na konsekwencje (wpływ) sytuacji kryzysowej (*wpływa negatywnie na ...*). W żadnej z definicji zagrożenie nie zostało przedmiotowo sprecyzowane i nie można w związku z tym stwierdzić, że sytuacja kryzysowa jest związana tylko z określoną rodzajowo grupą zagrożeń, np. politycznych, lub z zagrożeniami danego pochodzenia, np. zewnętrznymi. Teoretycznie pasują do niej wszystkie rodzaje zagrożeń, aczkolwiek niedługa praktyka zarządzania kryzysowego akcentuje znaczenie zagrożeń wewnętrznych o charakterze naturalnym i technicznym.

Zamiast źródeł (przyczyn) sytuację kryzysową charakteryzują konsekwencje, które zarówno w definicji pierwotnej (wyjściowej), jak i obecnej (znowelizowanej), obejmują dwa obszary oddziaływania. Pierwszy z nich odnosi się do życia, zdrowia, mienia i środowiska „poszkodowanych”, „dotkniętych” sytuacją kryzysową. Drugi dotyczy „odpowiedzialnych” za zapewnianie bezpieczeństwa. Każda z definicji posługuje się przy tym innymi określeniami. Konsekwencje związane z „poszkodowanymi” oddaje *zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych*

<http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090650553&min=1>, 2.05.2013.

¹⁵ Dz.U. 2009, Nr 131, poz. 1076. Warto uściślić, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 1699) został złożony marszałkowi Sejmu (nie wiem dlaczego, ale w słowniku był taki zapis, więc się do niego odwołuję) 11 lutego 2009 r., a więc wcześniej, przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (21 kwietnia 2009 r.). W związku z tym wyrok nie tyle doprowadził do zmiany ustawy, co przyczynił się do niej przez potwierdzenie słuszności dotychczasowej krytyki i konieczności podjęcia oraz kontynuowania prac ustawodawczych (zakończonych 17 lipca 2009 r.).

¹⁶ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, Nr 131, poz. 1076).

(definicja pierwotna) oraz *negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska* (definicja obecna). Natomiast skutki odnoszące się do „odpowiedzialnych” za bezpieczeństwo wyraża *poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych* (definicja pierwotna) oraz *znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków* (definicja obecna).

W obszarze „poszkodowanych”, dotyczącym życia, zdrowia, mienia i środowiska, zwraca uwagę rozmiar sytuacji kryzysowej¹⁷, a także będąca jego pochodną reakcja społeczna, które razem wzięte nadają sytuacji kryzysowej dopełniającą interpretację.

Odwołując się do zwrotów użytych w przytoczonych definicjach, sytuację kryzysową należy widzieć jako rezultat poważnego zagrożenia (abstrakcyjnego lub konkretnego), które oddziałuje *negatywnie na poziom bezpieczeństwa* nieograniczonej liczby osób, a więc zagrożenia niejednostkowego, nieindywidualnego, lecz grupowego, a przez to powszechnego w znaczeniu rozmiaru, zasięgu¹⁸. Oddziaływanie to może mieć charakter bezpośredni i wprost dotyczyć ludzi, ich życia i zdrowia. Może również odznaczać się pośredniością i obejmować ludzkie mienie w znacznych rozmiarach lub środowisko. Zawsze jednak będzie zauważone jako prowadzące do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych, wywołujące poczucie zagrożenia i *negatywnie wpływające na dotychczasowy poziom bezpieczeństwa*.

Rozmiar sytuacji kryzysowej oraz reakcję na nią trudno precyzyjnie scharakteryzować, o ile w ogóle jest to możliwe. Nie wyszło w pierwotnej definicji. W obecnej również nie jest z tym najlepiej. W rezultacie obszar „poszkodowanych”

¹⁷ Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁸ Szerzej na temat rodzajów zagrożeń zob. L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 87-92.

jest dość enigmatyczny. Poza intencjami wyodrębnienia większych, poważniejszych zagrożeń, mało w nim konkretów umożliwiających ustalenie „momentu oddzielenia”, w którym dochodzi do powstania sytuacji kryzysowej (*negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa*). Przyczyną tego stanu rzeczy jest być może praktyczna niemierzalność „poszkodowanych”, skutecznie uniemożliwiająca udzielenie odpowiedzi na pytanie, od ilu ofiar zaczyna się sytuacja kryzysowa lub od jakiej kwoty spowodowanych przez nią strat materialnych. Niemierzalność ta przesuwając życie, zdrowie, mienie i środowisko dotknięte sytuacją kryzysową w stronę immanentnego subiektywizmu i poglądów zrównujących zaistnienie sytuacji kryzysowej z momentem przekroczenia indywidualnie postrzeganego poziomu zagrożenia, wytyczającego granicę akceptowalnego stanu bezpieczeństwa¹⁹. W tym kontekście rozmiar sytuacji kryzysowej oraz reakcja na nią stają się raczej nieprzekładalne na język prawny, czyniąc z pierwszego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej swoiste wprowadzenie do obszaru drugiego, zawierające ukierunkowaną intencję jego rozumienia.

Przechodząc do „odpowiedzialnych” za zapewnianie bezpieczeństwa – drugiego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej – na początku należy zauważyć jego wymierność wyrażaną przez wskazanie na *działanie właściwych organów administracji publicznej (funkcjonowanie instytucji publicznych)* oraz na używane przez nie *siły i środki*. Wymierność ta konkretyzuje sytuację kryzysową, zachowując przy tym, właściwą dla obszaru pierwszego, uznaniowość, czyli wynikającą z *nieadekwatności znaczne ograniczenia (poważne zakłócenie)* w działaniu organów administracji publicznej (instytucji publicznych).

Wskazanie na organy administracji publicznej wiąże sytuację kryzysową z całą administracją publiczną (rządową i samorządową), a nie z wybraną formacją i jej zakresem działania. W rezultacie sytuacja kryzysowa może oddziaływać na jakikolwiek z organów administracji publicznej, *wywołując znaczne ograniczenia w jego działaniu*.

¹⁹ Por. teoretyczną analizę sytuacji kryzysowej zawartą w: J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania...*, s. 20-23.

Skoro tak, to całkiem spójnym i logicznym wydaje się pominięcie w pierwszej części definicji sytuacji kryzysowej jej przyczyn. Nie sposób przecież wymienić wszystkich zagrożeń, za przeciwdziałanie którym odpowiedzialna jest cała administracja publiczna. Można co najwyżej, tak jak to zrobiono, odwołać się do ich generalnych, wspólnych cech, natomiast dalszą konkretyzację „przerzucić” do ustaw ustrojowych poszczególnych organów i sprecyzowanych tam właściwości, przede wszystkim rzeczowych. Dzięki temu bliższe poznanie zagrożeń powodujących sytuację kryzysową może odbyć się dopiero wówczas, gdy zbiegną się cechy sytuacji kryzysowej (pierwsza część definicji) z *ograniczeniem w działaniu właściwego* (względem danego zagrożenia) *organu administracji publicznej* (druga część definicji).

Powodem ograniczenia organów administracji publicznej jest *nieadekwatność posiadanych sił i środków*, czyli niedostatek zasobów ludzkich (siły) oraz brak zasobów materialnych, w tym finansowych, a także metod (sposobów) umożliwiających skuteczne funkcjonowanie (środki). Konkretyzacja sił i środków wymaga sięgnięcia do regulacji prawnych, przy czym w odróżnieniu od *właściwych organów administracji publicznej* i ich ustaw ustrojowych, o znacznie szerszym zakresie, obejmującym wszystkie możliwe akty prawne dotyczące sił i środków, a więc zarówno rozporządzenia, jak i akty o charakterze wewnętrznym, które określają np. zasady współpracy lub wymianę informacji między organami administracji publicznej.

To swoiste wyjście poza ustawę o zarządzaniu kryzysowym pozwala stwierdzić, że wymierność drugiego obszaru oddziaływania sytuacji kryzysowej ma charakter zewnętrzny i nie znajduje się w przyjętej definicji, tylko w innych regulacjach prawnych konkretyzujących właściwość oraz siły i środki organów administracji publicznej. To na ich podstawie można dokonać stosownej weryfikacji. Sama sytuacja kryzysowa pełni tutaj rolę jedynie odsyłacza do nieograniczonej liczby adresatów wraz z ich regulacjami prawnymi. Pod względem treści natomiast nie wychodzi poza sferę uznaniowości, wyrażoną w ustawie przez *znaczne ograniczenia* oraz *nieadekwatność* (niezgodność, nieodpowiedniość).

W ich przypadku organy administracji publicznej właściwe dla danego zagrożenia powinny ocenić: po pierwsze, czy posiadane przez nie siły i środki odpowiadają sytuacji opisanej w pierwszym obszarze oddziaływania sytuacji kryzysowej, czyli negatywnemu wpływowi na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska; po drugie, w razie stwierdzenia niezgodności, czy niezgodność ta powoduje ograniczenia w ich działaniu; i po trzecie, w razie stwierdzonego ograniczenia w działaniu, czy ograniczenie to jest znaczne.

W każdym z pytań sytuacja kryzysowa objawia się jako pojęcie, którego treść została pozostawiona ocenom właściwych organów administracji publicznej, co nasuwa generalne pytanie o to, kto definiuje sytuację kryzysową lub też dla kogo sytuacja ta została zdefiniowana w ustawie, a więc w tym kontekście, kto jest uprawniony do jej interpretacji i w jakim zakresie.

Jeśli uwzględnić dotychczasowe wnioski, to można założyć, że ciężar ustalania szczegółowej treści sytuacji kryzysowej w znacznej mierze spoczywa na organach administracji publicznej. Równocześnie jednak dokonywana przez nie konkretyzacja powinna odbywać się w określonym przedziale interpretacyjnym mieszczącym wszystkie potencjalne sytuacje kryzysowe. W przeciwnym razie zamiast uznaniowości pojawi się dowolność, która w dłuższym czasie uczyni z sytuacji kryzysowej pojęcie puste, pozbawione jakiegokolwiek treści. Aby tak się nie stało, sytuacja kryzysowa powinna posiadać granice wyznaczające jej obszar, w obrębie którego będą mogły poruszać się organy administracji publicznej i kwalifikować poszczególne zagrożenia jako sytuacje kryzysowe. Dzięki temu sytuacja kryzysowa pozostanie pojęciem spójnym, zawierającym określoną treść, granice i kierunek interpretacji, a zarazem pojęciem uznaniowym, umożliwiającym właściwym organom, dyktowane praktyką, jej zindywidualizowanie.

Przedział interpretacyjny sytuacji kryzysowej wyznaczają dwie grupy zagrożeń: tzw. zagrożenia codzienne oraz zagrożenia szczególne²⁰. Pierwsza grupa pozwala scharakteryzować sytuację kryzysową u podstaw, niejako „od dołu”, gdy poziom zagrożeń jest niewielki. Druga grupa natomiast umożliwia spojrzenie na sytuację kryzysową „od góry”, gdy zagrożenia przybierają postać skrajną, ekstremalną.

Zagrożenia codzienne nie posiadają jednej, ustalonej i powszechnie stosowanej nazwy. Określane są mianem zagrożeń typowych, podstawowych, powszechnych, elementarnych lub rutynowych²¹. Zagrożenia codzienne wyróżnia wysoka częstotliwość występowania, uzasadniająca nazwanie ich zagrożeniami wysokiego ryzyka, oraz niewielkie skutki, które w przypadku liczby ofiar, rannych lub wielkości strat materialnych są wyraźnie ograniczone, łącznie z obszarem, na którym dane zagrożenie wystąpiło²². Zagrożenia codzienne nie powodują szczególnego przerażenia. Nie wywołują również znacznego zainteresowania wśród społeczeństwa²³. Ich typowość i powszechność sprawiają, że przechodzi się nad nimi do porządku dziennego, a informacje o nich traktuje bez zaskoczenia, w sposób zdystansowany, niczym dane statystyczne.

Za zwalczanie zagrożeń codziennych odpowiadają podmioty wyspecjalizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa²⁴, np. Państwowa Straż Pożarna lub policja. Każdy z nich, zgodnie ze swoją właściwością, wykonuje zadania, do realizacji których został

²⁰ Wskazanie na zagrożenia codzienne, szczególne i sytuacje kryzysowe jest jednym z możliwych podziałów. Por. np. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 54; W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 25 lub S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011, s. 79.

²¹ Ich przykładem jest pożar mieszkania, kolizja drogowa, pobicie lub kradzież.

²² J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 51.

²³ Na temat społecznego odbioru zagrożeń zob. np. W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009, s. 43 i n.

²⁴ Nazwa zaczerpnięta od G. Rydlewskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 134, która zgrabnie określa podmioty mieszczące się w podsystemach wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego – zob. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012, s. 74, 75.

powołany²⁵. W zależności od charakteru zagrożenia „na miejscu” pojawiają się różne służby, inspekcje, straże, zawsze jednak w ilości ograniczonej co najwyżej do kilku podmiotów, najczęściej do jednego. Wszystkie one działają na podstawie swoich „fachowych” ustaw i szeregu aktów wykonawczych²⁶, w sposób niezależny, autonomiczny, bez konfliktów kompetencyjnych, w myśl prostej zasady – każdy robi swoje. Zwalczanie zagrożeń codziennych nie wymaga dodatkowych sił ani środków, tak z wewnątrz danej formacji, tj. od jednostek z poziomu równorzędnego (np. sąsiednich powiatów) lub wyższego (np. wojewódzkiego), jak i z zewnątrz, ze strony podmiotów o właściwości ogólnej (np. starosty, wojewody)²⁷. Do zwalczania zagrożeń codziennych wystarczają posiadane uprawnienia i umiejętności, których poziom przesądza o sprawności działania interweniujących funkcjonariuszy²⁸.

Zupełnie inne są zagrożenia szczególne, które w odróżnieniu od zagrożeń codziennych występują bardzo rzadko, a ich skutki należą do najpoważniejszych²⁹. Zagrożenia szczególne nikogo nie pozostawiają obojętnym. Rozmiar zniszczeń, jaki ze sobą przynoszą, odbiega w sposób jakościowy od wszelkich innych grup zagrożeń. Nie jest to rozmiar większy w znaczeniu zwielokrotnienia lub spotęgowania, lecz skrajny i progowy zarazem, co oznacza, że nie ma niczego ponad. Nie ma stopnia wyższego i kolejnych zagrożeń. Skala możliwych zagrożeń kończy się na zagrożeniach

²⁵ Przykładowo, w razie wypadku drogowego samochodów osobowych funkcjonariusze policji będą kierowali ruchem i ustalą przyczyny zderzenia. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej wydobędą rannego uwięzionego w pojeździe i usuną ewentualny wyciek ze zbiornika paliwa. Natomiast ratownicy Państwowego Ratownictwa Medycznego udzielą doraźnej pomocy, a jedną osobę poszkodowaną odwieżą do pobliskiego szpitalnego oddziału ratunkowego (dobrze byłoby się upewnić, czy nazwy ww. instytucji zostały prawidłowo zapisane).

²⁶ Z uwagi na ich znaczną ilość i różnorodność podejmowane są inicjatywy o charakterze porządkującym. Obecnie trwają prace nad kolejną próbą uregulowania środków przymusu bezpośredniego (zob. <http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-srodkach-przymusu-bezposredniego-i-broni.html>, 2.05.2013). W poprzedniej kadencji Sejmu (VI kadencja 2007-2011) starano się bezskutecznie uporządkować problematykę czynności operacyjno-rozpoznawczych (zob. druk nr 353 z dnia 8 lutego 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/353.htm>, 2.05.2013).

²⁷ Nazwa zaczerpnięta od G. Rydlewskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa...*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 134, która obejmuje podmioty o właściwości wykraczającej poza samo bezpieczeństwo, zajmujące się znacznie szerszym zakresem spraw. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym podmiotami tymi (organami zarządzania kryzysowego) są np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister lub Rada Ministrów.

²⁸ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 52, 53.

²⁹ Ich przykładem jest zamach stanu, agresja zbrojna, trzęsienie ziemi lub awaria elektrowni atomowej.

szczególnych, które są w stanie definitywnie zakończyć dotychczasowe funkcjonowanie, niezależnie czy będzie ono dotyczyło społeczności lokalnej, czy całego państwa³⁰.

Zwalczanie zagrożeń szczególnych wymaga podjęcia działań całkowicie różnych od tych, które są stosowane w zagrożeniach codziennych. Działania te nie wynikają ze swobodnie dokonanego wyboru, lecz z konieczności nakazującej sięgnąć po niemal wszystko, co może pomóc w powrocie do „normalności”, czyli sytuacji sprzed pojawienia się zagrożeń szczególnych. Z tego też powodu stosowane środki nie stanowią rozwinięcia dotychczasowych, znanych z zagrożeń codziennych. Nie są tylko ich wzmocnieniem lub zwiększeniem. Działania podejmowane w warunkach zagrożeń szczególnych są zupełnie innego rodzaju, tak pod względem treści, jak i celu. Tylko one mogą zmieniać powszechnie uznane zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w sposób niedostępny dla jakichkolwiek innych zagrożeń. Tylko im, w imię ratowania wartości najwyższych, przysługuje moc radykalnej przemiany dotychczasowego porządku, jego zawieszenia, ograniczenia, słowem poświęcenia w walce ze szczególnym zagrożeniem³¹. Moc ta zawarta jest w stanach nadzwyczajnych – instytucjach przeznaczonych do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, które obecnie występują w trzech odmianach: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego.

Przy uwzględnieniu specyfiki zagrożeń codziennych i szczególnych, można dojść do wniosku, że sytuację kryzysową można zinterpretować jako pojęcie pośrednie, wypełniające obszar pomiędzy tym, co zwykłe, typowe (zagrożenia codzienne) a tym, co ekstremalne, nadzwyczajne (zagrożenia szczególne)³². Takie rozumienie tłumaczy przyjętą w ustawie treść sytuacji kryzysowej, łącznie z jej

³⁰ Szerzej zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 34-45.

³¹ Tamże, s. 48-55.

³² Odmienne na ten temat np. G. Sobolewski, *Środowisko funkcjonowania centrum zarządzania kryzysowego*, [w:] G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 12, który proponuje, aby zakres sytuacji kryzysowej obejmował stany nadzwyczajne.

elastycznością, a zarazem pozostaje w zgodzie z ustaleniami o charakterze systemowym, w tym z poglądami Trybunału Konstytucyjnego.

Sytuacja kryzysowa wykracza ponad poziom zagrożeń codziennych, których skuteczne zwalczanie oznacza zapewnianie bezpieczeństwa w jego najbardziej podstawowym, powszednim wymiarze. Zgodnie z ustawowymi zwrotami definicyjnymi w przypadku sytuacji kryzysowej dochodzi do *negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa* oraz do *znacznych ograniczeń w działaniu właściwych organów administracji publicznej*. W rezultacie dotychczasowy schemat działania przestaje wystarczać i musi zostać przeorganizowany.

W odróżnieniu od zagrożeń codziennych, pojawienie się sytuacji kryzysowej skutkuje większą liczbą i różnorodnością podmiotów wyspecjalizowanych, które pojawiają się na miejscu danego zagrożenia i są zaangażowane w jego zwalczanie. Podmioty te muszą ze sobą współpracować i korzystać, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków, z dodatkowego, podwójnego wsparcia o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Wsparcie wewnętrzne odbywa się w ramach struktury organizacyjnej interweniującego podmiotu i udzielane jest przez jednostki z poziomu równorzędnego (np. sąsiadujących powiatów) lub z poziomu wyższego (np. wojewódzkiego). Wsparcie zewnętrzne natomiast świadczone jest przez podmioty o właściwości ogólnej i ma charakter „dopełniający” i koordynujący zarazem.

Przez „dopełnianie” należy rozumieć aktywność polegającą na podejmowaniu działań m.in. o charakterze socjalnym i organizatorskim, których nie mają w swoich obowiązkach podmioty wyspecjalizowane, jak np. tymczasowe zakwaterowanie mieszkańców ewakuowanych ze spalonej kamienicy. Działania dopełniające mają miejsce przede wszystkim przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej i po nim. I tak na przykład, przed – zostaną wytypowane i przygotowane miejsca tymczasowego pobytu dla poszkodowanych sytuacją kryzysową (działania organizacyjne), z kolei po – dojdzie

do rozlokowania osób oraz udzielenia innych świadczeń z zakresu pomocy społecznej (działania socjalne)³³.

Koordinacja obejmuje wszystkich uczestników sytuacji kryzysowej, w tym podmioty wyspecjalizowane, i zmierza do zorganizowania ich działań w taki sposób, aby przebiegały one harmonijnie, tj. płynnie, bez konfliktów kompetencyjnych. W tym celu na podmiotach o właściwości ogólnej spoczywa ciężar prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej, tak na zewnątrz (wobec opinii publicznej), jak i do wewnątrz (wobec wspomnianych uczestników), a także prowadzenia procesowi decyzyjnemu. W tym przypadku, w oparciu o powstały sztab kryzysowy³⁴, istnieje możliwość wypracowywania i podejmowania decyzji rozstrzygających bieżące problemy, które, co warto podkreślić, nie zmieniają dotychczasowych relacji. Podmioty o właściwości ogólnej nie uzyskują władzy nad podmiotami wyspecjalizowanymi, w tym prawa do wydawania poleceń wiążących, nakazujących podjęcie określonych działań. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie nadaje im takich uprawnień. Rolą podmiotów o właściwości ogólnej jest jedynie organizacja i dopilnowanie, aby decyzje podejmowane w związku z sytuacją kryzysową zapadały w gronie wszystkich zainteresowanych i miały charakter kompleksowy, tj. obejmowały każdy jej aspekt, ze świadomością, że poza samą sytuacją kryzysową równolegle dochodzi do zagrożeń codziennych, które również wymagają skutecznej interwencji. W tym sensie proces decyzyjny dotyczący sytuacji kryzysowej powinien być jak najmniej kolizyjny, tzn. powinien umożliwiać równoczesne zwalczanie sytuacji kryzysowych i zagrożeń codziennych³⁵.

³³ Zob. uwagi na temat aktywności samorządu gminnego, np. W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik...*, s. 131-134 lub (szerzej) A. Ostapski, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 149-181.

³⁴ Idea sztabu kryzysowego zawiera się w zadaniach i konstrukcji zespołu zarządzania kryzysowego, który dzięki składowi personalnemu skupia zarówno podmioty o właściwości ogólnej, jak i wyspecjalizowane – zob. art. 8, 9, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁵ Por. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 58.

W przypadku zagrożeń szczególnych, różnica między nimi a sytuacją kryzysową nie jest tak wyraźna jak w zagrożeniach codziennych. Obecna definicja sytuacji kryzysowej nie zawiera tak dosłownego, jak to było wcześniej, wskazania na *brak uzasadnienia dla wprowadzenia stanów nadzwyczajnych*. Z tego też powodu relacja sytuacja kryzysowa – zagrożenie szczególne wymaga dokonania odpowiedniej interpretacji określenia *nieadekwatność posiadanych sił i środków*.

Nieadekwatność powinna być odnoszona ku „dołowi”, do zagrożeń codziennych, i oceniana przede wszystkim z perspektywy podmiotów wyspecjalizowanych, jako pierwszoplanowych w ich zwalczaniu. W drugiej kolejności dopiero można nieadekwatność wiązać z podmiotami o właściwości ogólnej, które pozostają w odwodzie do czasu przejścia z poziomu zagrożeń codziennych na poziom sytuacji kryzysowych. Niezależnie jednak od rodzaju zaangażowanego podmiotu, nieadekwatność oznacza potrzebę dodatkowego wsparcia o siły i środki znajdujące się albo w strukturze organizacyjnej interweniującego podmiotu (wsparcie wewnętrzne), albo poza nim, wśród podmiotów o właściwości ogólnej (wsparcie zewnętrzne). Nie oznacza natomiast całkowitego wyczerpania wszystkich powszechnie dostępnych i używanych sił i środków. W każdym z wariantów udzielane wsparcie zmierza wyłącznie do skorygowania zaistniałego niedopasowania przez „odnalezienie” i „dostarczenie” adekwatnych sił i środków, a patrząc szerzej, z perspektywy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez wprowadzenie rozwiązań dotyczących planowania, zespoleń czy koordynacji, które uruchamiają drzemiące rezerwy, eliminując potrzebę sięgania po nowe uprawnienia.

Dopiero zagrożenia szczególne mogą spowodować całkowite wyczerpanie wszystkich sił i środków. Wówczas nie wystarczy podmiotów wyspecjalizowanych tylko skoordynować i narzucić współpracy przebiegającej pod kierownictwem podmiotów o właściwości ogólnej. Wszystko to w zagrożeniach nadzwyczajnych nie ma większego znaczenia, ponieważ opiera się wyłącznie na zwykłym przeorganizowaniu codziennych mechanizmów działania. Zagrożenia nadzwyczajne

wymagają znacznie więcej – skorzystania ze stanów nadzwyczajnych i zawartych w nich dodatkowych środków.

Odrębność zagrożeń szczególnych od sytuacji kryzysowych zauważa Trybunał Konstytucyjny, który, dwukrotnie orzekając w sprawach dotyczących ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁶, podkreślił, że sytuacja kryzysowa jest rodzajowo odmienna od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (zagrożeń szczególnych) i powinna zostać zaliczona do normalnego funkcjonowania państwa. Ustawa i stworzony na jej podstawie system zarządzania kryzysowego znajdują zastosowanie tylko w przypadku wystąpienia zagrożeń, które, owszem, wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak nie spełniają przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych³⁷. Tym samym Trybunał stwierdził to, co wcześniej podnoszono w literaturze przedmiotu³⁸, że Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. zna tylko dwa stany funkcjonowania państwa – normalny i nadzwyczajny, z którymi związane są zupełnie inne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Sytuacja kryzysowa mieści się w stanie normalnym, ponieważ nie daje podstaw do wprowadzenia ograniczeń zastrzeżonych dla stanów nadzwyczajnych. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym występują jedynie zwykłe ograniczenia związane z infrastrukturą krytyczną³⁹, które mogą pojawić się w systemie prawnym na mocy każdej ustawy⁴⁰. Pod względem dopuszczalnych ograniczeń sytuacja kryzysowa nie tworzy więc poziomu przejściowego i jako taka nie wpisuje się między zagrożenia

³⁶ Idzie o powoływany wcześniej wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz o wyrok z dnia 3 lipca 2012 r. (Sygn. Akt K 22/09), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2012, Nr 7/A, poz. 74, dalej jako wyrok z dnia 3 lipca 2012 r.

³⁷ Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 9, 10, <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120000799&min=1>, 2.05.2013.

³⁸ Zob. np. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 250, 251; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 166, 167.

³⁹ Idzie o obowiązki właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji i urządzeń uznanych za elementy infrastruktury krytycznej (art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz o obowiązki posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej (art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) dotyczące odpowiednio ochrony infrastruktury krytycznej oraz informowania na temat zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury krytycznej i działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

⁴⁰ Por. uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 20.

codzienne i szczególne, które różnicuje jedno bezwzględne kryterium – uprawnienia władcze ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela, określające normę, czyli typowe, zwykłe działania oraz wyjątek, a więc działania nadzwyczajne. Sytuacja kryzysowa stoi po stronie zagrożeń codziennych i normalnego stanu funkcjonowania państwa⁴¹.

Równocześnie jednak, z uwagi na poziom zagrożenia i zaangażowania organów administracji publicznej⁴², sytuacja kryzysowa znajduje się między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi. Wygospodarowując obszar pomiędzy, sytuacja kryzysowa jawi się tutaj jako pojęcie plastyczne, rozciągliwe, zindywidualizowane, a przez to z trudem przekładalne na język prawny. Jej początek i koniec ma charakter uznaniowy i niejednoznaczny. Jako pojęcie „zawieszone” między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi, sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z momentem pojawienia się wrażenia nieakceptowalności istniejącego stanu rzeczy, a więc występuje jako subiektywna ocena poziomu zagrożenia, które przekracza granicę zwyczajności. Analogicznie rzecz się ma z jej zakończeniem. Sytuacja kryzysowa ustaje albo z chwilą powrotu do normalności, czyli do momentu wyjściowego, oznaczającego akceptowalną zwyczajność, albo z chwilą przejścia w sytuację szczególną, progową, zmuszającą do sięgnięcia po stany nadzwyczajne.

Podsumowując, obecna definicja sytuacji kryzysowej wyeliminowała mankamenty definicji pierwotnej i bez wątpienia pod względem formalnym jest bardziej poprawna niż wcześniejsza. Jednak w żadnym razie nie zmieniła natury sytuacji kryzysowej, która dalej odnosi się do tych samych co poprzednio zagrożeń. Nowa treść pozostawia to, co było, czyli podwójny, równoczesny skutek dotyczący ludzi i administracji, wskazujący na przekroczenie poziomu zagrożeń codziennych, z równoczesnym brakiem wejścia na obszar zagrożeń szczególnych.

⁴¹ Por. L. Proskin, *Kryzys jako inspiracja legislacyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych” 2011, nr 2, s. 204 i n.

⁴² Czyli podjęcia szczególnych działań, używając określenia użytego przez Trybunał Konstytucyjny (Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6).

Osobnym zagadnieniem pozostaje, jako temat dalszych refleksji, praktyczne rozumienie sytuacji kryzysowej⁴³, które, bez wnikania w szczegóły materii przedstawia się dość ciekawie.

Uogólniając, można wskazać na dwa generalne sposoby postrzegania. Pierwszy, zarysowany w niniejszym artykule, traktuje sytuacje kryzysowe jako grupę zagrożeń względnie odrębnych, które mieszczą się między zagrożeniami codziennymi i szczególnymi. W ujęciu tym sytuacje kryzysowe są interpretowane wąsko, w oparciu o Konstytucję oraz ustawę o zarządzaniu kryzysowym, jej pierwotne cele, ideę, wraz z zawartą tam definicją sytuacji kryzysowej, tą wcześniejszą i obecną. Drugi sposób postrzegania ujmuje sytuacje kryzysowe szeroko, głównie jako zagrożenia ponad codzienne. W dominującej odmianie sytuacje kryzysowe obejmują zagrożenia szczególne i wpisują się w sam środek często spotykanego schematu: pokój – kryzys – wojna. Jako kryzys, sytuacje kryzysowe wiązane są nie tylko z ustawą o zarządzaniu kryzysowym i ustawami o stanach nadzwyczajnych. Ich interpretacja idzie jeszcze dalej, w kierunku generalnego sposobu zarządzania (kierowania) całym systemem bezpieczeństwa państwa, bez względu na rangę zagrożeń i towarzyszące im odmienności prawne⁴⁴.

Zapomina się przy tym, że umiejscowienie i ukonstytuowanie zarządzania kryzysowego w oparciu o sytuację kryzysową było koniecznością dyktowaną brakiem wcześniejszych regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego, potrzebą umiejętnego odniesienia się do już istniejących instytucji, ale przede wszystkim wynikało z idei przyświecającej pomysłowi na zarządzanie kryzysowe. Myślą przewodnią uchwalonej ustawy o zarządzaniu kryzysowym było odejście od dotychczasowych koncepcji,

⁴³ Na znaczenie tego aspektu, zarówno dla sytuacji kryzysowej, jak i całego zarządzania kryzysowego, zwraca uwagę W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2011, s. 10, 11.

⁴⁴ Zob. np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 16, 17 (spisy aktów prawnych traktowanych jako podstawy zarządzania kryzysowego). Por. także Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf>, 2.05.2013, z którego treści wynika swoisty dualizm zarządzania kryzysowego, jako konstrukcji opartej na pojęciu sytuacji kryzysowej, a zarazem zawierającej rozwiązania organizacyjne związane z kierowaniem bezpieczeństwem państwa we wszystkich możliwych stanach jego funkcjonowania, w tym także stanach nadzwyczajnych.

wskazanych na początku artykułu. Zamiast tego przyjęto inne rozwiązanie – sytuację kryzysową, która wykracza ponad zagrożenia codzienne, wszystkich zmusza do szerokiego i ciągłego współdziałania⁴⁵, nikogo nie wyposaża w szczególne uprawnienia władcze, ograniczające wolności i prawa człowieka i obywatela, natomiast odpowiedzialność za współdziałanie powierza przede wszystkim podmiotom o właściwości ogólnej, a nie tylko podmiotom wyspecjalizowanym⁴⁶. Dzięki temu zarządzanie kryzysowe zostało pomyślane jako odwołujący się do sytuacji kryzysowej zbiór zadań, z planami zarządzania kryzysowego na czele, których realizacja powinna wszechstronnie zabezpieczyć życie, zdrowie, mienie i środowisko przez umiejętne, efektywne wykorzystanie potencjału całej administracji publicznej, przede wszystkim w zakresie działań wyprzedzających. To one są kluczem do zrozumienia sensu zarządzania kryzysowego, który nie zawiera się we wzroście uprawnień władczych, lecz w innowacyjnym, jak na nasze, krajowe doświadczenia, potraktowaniu tego, co jest już dostępne na co dzień.

Michał Brzeziński – politolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Artykuł zawiera prawną analizę sytuacji kryzysowej, której definicja znajduje się w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Artykuł analizuje obecną i wcześniejszą definicję sytuacji kryzysowej. Następnie odnosi ją do systemu bezpieczeństwa państwa przez porównanie z tzw. zagrożeniami codziennymi i zagrożeniami szczególnymi.

⁴⁵ Już przed jej pojawieniem się – w ramach fazy zapobiegawczej i przygotowawczej (planistycznej), w trakcie – w ramach fazy reagowania oraz po jej ustąpieniu – w ramach fazy odtworzeniowej.

⁴⁶ Radzie Ministrów, ministrom działowym, kierownikom urzędów centralnych, wojewodom, starostom, wójtom/burmistrzom/prezydentom miast – art. 7, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym; zob. także tabelę prezentującą system zarządzania kryzysowego, http://rcb.gov.pl/?page_id=489, 2.05.2013.

Abstract

The article contains the analysis of the crisis situation, the definition of which is situated in the Act of 26 April 2007 on Crisis Management. The article analyzes the current and the previous definition of the crisis situation. Then it refers to the national security system by comparison with typical and extraordinary threats.

ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA TELEINFORMATYCZNEGO PAŃSTW

– PRZYCZYNEK DO TYPOLOGII

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo teleinformatyczne, cyberzagrożenia, zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego, bezpieczeństwo państwa

Wprowadzenie

Digitalizacja niemal wszystkich dziedzin życia ludzkiego w ciągu ostatnich trzech dekad ma nie wątpliwie doniosłe konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Coraz powszechniejsze zastosowanie komputerów, sieci oraz szeroko pojętych technologii teleinformatycznych, tak w sferze publicznej, jak i prywatnej, wiąże się bowiem nie tylko z korzyściami, ale także z rosnącą wrażliwością na ich szkodliwe wykorzystanie. Od lat 80. XX wieku cyberprzestrzeń¹ stopniowo staje się w coraz większym stopniu obszarem działań stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa państw, ciesząc się tym samym rosnącym zainteresowaniem środowiska naukowego. Świadczyły o tym w szczególności wydarzenia z drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku, kiedy to doszło do szeregu poważnych incydentów teleinformatycznych. Należy tu wskazać przede wszystkim na *casus* Estonii z kwietnia 2007 roku, kiedy po raz pierwszy

¹ W literaturze specjalistycznej funkcjonuje wiele definicji cyberprzestrzeni. Według Pierre'a Delvy jest to *przestrzeń otwartego komunikowania za pośrednictwem połączonych komputerów i pamięci informatycznych, pracujących na całym świecie*. Natomiast według amerykańskiego Departamentu Obrony jest to *globalna domena w środowisku informacyjnym, składająca się ze współzależnych sieci infrastruktury teleinformatycznych, w tym Internetu, sieci telekomunikacyjnych, systemów komputerowych oraz wbudowanych procesorów i kontrolerów*. W tym kontekście przedmiotem zainteresowania bezpieczeństwa teleinformatycznego są wszelkie działania, które mogą zakłócić właściwe funkcjonowanie cyberprzestrzeni, w tym jej elementów o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państw, np. teleinformatycznej infrastruktury krytycznej czy sieci wojskowych. Zob. *DoD Dictionary of Military Terms*, Joint Staff, Joint Doctrine Division, J-7, Washington D.C., 17.10.2008; M. Lakomy, *Znaczenie cyberprzestrzeni dla bezpieczeństwa państw na początku XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2010, nr 3-4, s. 56.

w historii ataki w cyberprzestrzeni doprowadziły na tak dużą skalę do zablokowania stron internetowych należących do instytucji rządowych, mediów, banków czy największych przedsiębiorstw komunikacyjnych i transportowych. W konsekwencji wiązały się one nie tylko z pewnymi stratami ekonomicznymi i wizerunkowymi, ale przede wszystkim dowiodły, jak poważne reperkusje mogą mieć zaniedbania na obszarze cyberbezpieczeństwa państwa². Tym samym potwierdziły się opinie formułowane jeszcze w latach 80. i 90., iż przestrzeń teleinformatyczna może zostać skutecznie wykorzystana jako narzędzie rywalizacji w środowisku międzynarodowym. Niedługo później, we wrześniu 2007 roku, doszło do kolejnego wydarzenia potwierdzającego te tendencje. 6 września siły zbroje Izraela przeprowadziły naloty na syryjski ośrodek wojskowy, w którym prowadzono prace nad rozwojem technologii nuklearnych. Ciekawostką był fakt, iż system obrony przeciwlotniczej Syrii nie był w stanie wykryć nadlatujących samolotów IDF³, bowiem został wcześniej zainfekowany wirusem komputerowym. W niespełna rok później, w sierpniu 2008 roku, w trakcie rosyjsko-gruzińskiego konfliktu zbrojnego o Osetię Południową, ponownie doszło do masowych ataków teleinformatycznych. W ich wyniku zablokowano strony internetowe gruzińskich instytucji państwowych, naukowych oraz największych przedsiębiorstw komercyjnych⁴. W 2010 roku świat obiegła informacja o zainfekowaniu komputerów kontrolujących prace irańskich elektrowni atomowych wirusem *Stuxnet*, który prawdopodobnie został stworzony przez wywiady Izraela i Stanów Zjednoczonych. W tym samym czasie pojawiły się także informacje o niezwykle zaawansowanych operacjach cyberszpiegowskich, prowadzonych przede

² W.C. Ashmore, *Impact of Alleged Russian CyberAttacks*, „Baltic Security & Defense Review”, vol. 11, 2009; E. Lichocki, *Cyberterrorystyczne zagrożenie dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa polskiego*, Warszawa 2008, s. 179; E. Lichocki, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożeń dla bezpieczeństwa*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 63.

³ *Israeli Defense Forces*.

⁴ Szerzej: D. Hollis, *Cyberwar Case Study: Georgia 2008*, „Small Wars Journal”, 06.01.2011; F.S. Gady, G. Austin, *Russia, The United States, and Cyber Diplomacy. Opening the Doors*, EastWestInstitute, New York 2010, s. 17; M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Haking, hakytywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009, s. 108-109; M. Lakomy, *Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2011, nr 3-4, s. 147.

wszystkim z terytorium Chin⁵. Wszystkie te wydarzenia stanowiły więc potwierdzenie opinii, wskazujących na zasadniczy wzrost teleinformatycznych zagrożeń dla bezpieczeństwa państw⁶.

Problemy terminologiczne

Przytoczone powyżej przykłady stanowiły na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku jedynie niewielki promień wszystkich poważnych incydentów komputerowych w tym okresie. Należy mieć bowiem na uwadze, iż szkodliwa działalność w cyberprzestrzeni charakteryzuje się niezwykle bogactwem nie tylko form i technik, ale także szeroko rozumianą wieloaspektowością i wielopłaszczyznowością⁷. Technologie teleinformatyczne są bowiem współcześnie wykorzystywane na masową skalę, do rozmaitych celów, przez podmioty o różnym stopniu zorganizowania, odmiennych motywacjach i statusie prawno-politycznym. Sytuację dodatkowo komplikuje specyfika funkcjonowania cyberprzestrzeni, wiążąca się m.in. z brakiem tradycyjnych granic czy łatwą do osiągnięcia anonimowością. W tym kontekście rzeczą niezwykle istotną jest więc odpowiednia identyfikacja, a co za tym idzie, również zdefiniowanie najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw. Jest to jednak zadanie niezwykle trudne. Jak bowiem słusznie zauważyli Marek Madej i Marcin Terlikowski, *w kontekście każdego z tych wydarzeń mówiono o bezpieczeństwie teleinformatycznym (informatycznym), posługując się jednak czasem odmiennymi terminami. Również w stosunku do ich sprawców stosowano, zamiennie i niekonsekwentnie, różnorodne, a ponadto z reguły*

⁵ Warto tu wspomnieć o odkrytej przez kanadyjskich naukowców, z Ronem Diebertem na czele, chińskiej siatce *GhostNet* lub operacji *Shady Rat*, której celem stało się ponad 70 państw, koncernów oraz organizacji pozarządowych. Zob. *Tracking GhostNet. Investigating a Cyber Espionage Network*, „Information Warfare Monitor”, 29.03.2009; D. Alperovitch, *Revealed: Operation Shady Rat*, „McAfee White Paper”, ver. 1.1.

⁶ Zagrożenia dla bezpieczeństwa można zdefiniować jako *taki splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do nie zakłócanego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.*. Za E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 40-44.

⁷ Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż na analizę tego zagadnienia składają się aspekty właściwe tak naukom ścisłym i technicznym (informatyka, elektronika, telekomunikacja), jak i społecznym (nauki polityczne, nauki o bezpieczeństwie, nauki o obronności, nauki prawne).

nieprecyzyjne określenia. Podejmowano także próby klasyfikowania tych zdarzeń, umieszczenia ich na mapie zagrożeń związanych z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych. Wysiłki te dawały jednak zazwyczaj obraz nadmiernie uproszczony, uwypuklający jedynie wybrane aspekty poruszanych problemów, a całkowicie pomijający inne⁸. Z jednej strony należy zwrócić uwagę na fakt, iż media masowe, które od kilku lat coraz więcej miejsca poświęcają tej problematyce, częstokroć niepotrzebnie upraszczają zjawiska i procesy właściwe dla cyberprzestrzeni, stosując nieraz przy tym błędną lub niejasną terminologię. Szczególnie nadużywanym terminem wydaje się być „cyberterroryzm”, który jest z reguły wykorzystywany do charakterystyki zarówno zwykłych aktów o charakterze kryminalnym, jak i incydentów mających wymiar międzypaństwowy⁹. Z drugiej strony nie ma jednak zgody samego środowiska akademickiego co do jednoznacznego zdefiniowania najpoważniejszych zagrożeń teleinformatycznych. W literaturze rodzimej oraz zagranicznej w ostatnich kilkunastu latach pojawiło się wiele typologii, klasyfikacji i definicji wyzwań na tym obszarze, które często wzajemnie się wykluczały lub skupiały na odmiennego rodzaju zagadnieniach. Najlepiej świadczyła o tym znaczna swoboda terminologiczna w określaniu tego stosunkowo nowego wymiaru bezpieczeństwa z punktu widzenia kryterium przedmiotowego¹⁰. Określa się go bowiem m.in. jako bezpieczeństwo teleinformatyczne, informacyjne, cybernetyczne, cyberprzestrzenne, komputerowe, informatyczne czy cyberbezpieczeństwo¹¹. Trwa

⁸ M. Madej, M. Terlikowski, *Wprowadzenie*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009, s. 9.

⁹ M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Hacking, haktywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), dz. cyt., s. 120.

¹⁰ Zob. B. Balcerowicz, *Procesy międzynarodowe. Tendencje i megatrendy*, [w:] R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 66-70.

¹¹ Rozmaici uznani autorzy w odmienny sposób definiują ten obszar badań. Zob. np. M.C. Libicki, *Conquest in Cyberspace*, Cambridge 2007; P. Hess (red.), *Cyberterrorism and information war*, New Delhi 2001; A. Bendiek, *European Cyber Security Policy*, "SWP Research Paper", October 2012; J.Carr, *Inside CyberWarfare*, Sebastopol 2010; J.V. Blane (red.), *Cyberwarfare: Terror at a click*, Huntington 2001; K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Warszawa 2012; K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011; M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009; M. Lakomy, *Cyberzagrożenia na początku XXI wieku*, „Przegląd Zachodni”, 2012, nr 4; S. Moćkun, *Terroryzm cybernetyczny – zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i działania amerykańskiej administracji*, „Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego”, lipiec 2009.

również dyskusja co do zasadności niektórych, coraz powszechniej stosowanych określeń (np. cyberwojny), zwracających uwagę na kontekst międzypaństwowy działań w sieci¹². Co więcej, każda z dyscyplin naukowych zajmujących się tą problematyką stosuje częstokroć własny, unikalny aparat pojęciowy, zwracając tym samym uwagę głównie na właściwe danemu obszarowi wiedzy aspekty¹³. Takie rozwiązanie może jednak prowadzić do zawężenia pola rozważań naukowych, a w konsekwencji do jednowymiarowego postrzegania zagadnień interdyscyplinarnych.

Warto więc podjąć próbę opracowania typologii uwzględniającej, choćby w sposób bardzo uproszczony, najpoważniejsze zagrożenia teleinformatyczne z perspektywy politycznych i prawnych aspektów bezpieczeństwa państw¹⁴. Wydaje się, iż jest to niezbędne z trzech powodów. Przede wszystkim precyzyjne zdefiniowanie tych niezwykle skomplikowanych, wielowymiarowych zjawisk jest rzeczą niezwykle istotną dla samego procesu ich naukowego badania. Dzięki niemu można bowiem uniknąć błędów wynikających między innymi z wieloznaczności stosowanych terminów. Po drugie, kwestia ta odgrywa zasadniczą rolę z punktu

¹² R.A. Clarke, R. Knake, *Cyberwar: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco, 2010; T. Rid, *Cyber War Will Not Take Place*, „Journal of Strategic Studies”, 2012, nr 1; A. Bautzmann, *Le cyberspace, nouveau champ de bataille?*, „Diplomatie. Affaires Stratégiques et Relations Internationales”, luty-marzec 2012; A. Bufalini, *Les cyber-guerres a la lumière des regles internationales sur l'interdiction du recours à la force*, [w:] M. Arcari, L. Balmond (red.), *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Napoli 2012; T. Shimeall, *Countering cyber war*, „NATO Review”, 2001, nr4, vol. 49, s. 16-18; *War in the fifth domain*, „The Economist”, 01.07.2010; P. Sienkiewicz, *Wizje i modele wojny informacyjnej*, [w:] L.H. Haber (red.), *Społeczeństwo informacyjne – wizja czy rzeczywistość?*, Kraków 2003; P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Sieci teleinformatyczne jako instrument państwa – zjawisko walki informacyjnej*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009; K. Liedel, P. Piasecka, *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 1; M. Lakomy, *Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku*, [w:] „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2011, nr 3-4.

¹³ Świetnym przykładem tych tendencji są różnice w postrzeganiu wyzwań dla bezpieczeństwa teleinformatycznego przez nauki techniczne i nauki społeczne. Zob. K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Warszawa 2012, s. 60-65.

¹⁴ Za Ryszardem Ziębą można przyjąć, iż na bezpieczeństwo państwa (narodowe) składają się cztery rodzaje wartości: przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna oraz jakość życia. Jednocześnie warto mieć na uwadze, iż w ostatnich dekadach zakres problemowy bezpieczeństwa narodowego został znacząco poszerzony. Bezpieczeństwo międzynarodowe można natomiast uznać za *brak zagrożeń dla norm, reguł i instytucji, które służą zapewnianiu bezpieczeństwa państw i pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych*. Za: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 41-42; R. Kuźniar, *Wstęp*, [w:] R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 15. E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

widzenia wypracowania skutecznych rozwiązań systemowych, obejmujących przygotowanie odpowiednich mechanizmów politycznych, aktów prawnych czy adekwatnych modeli współpracy poszczególnych instytucji rządowych i pozarządowych. Warto tu przytoczyć słowa Krzysztofa Silickiego, zdaniem którego: *do zaplanowania kształtu kultury bezpieczeństwa teleinformatycznego konieczne wydaje się opracowanie mapy drogowej, tzn. etapowego dojścia do założonego poziomu bezpieczeństwa. W tym celu należałoby najpierw dokonać opisu aktualnej sytuacji, tj. zidentyfikować i zebrać najważniejsze przeszkody hamujące postęp w bezpieczeństwie teleinformatycznym oraz ograniczenia i problemy wskazywane przez poszczególnych uczestników komunikacji elektronicznej*¹⁵.

Jeszcze istotniejszy wydaje się trzeci powód. Zagrożenia teleinformatyczne, jak już wskazano wyżej, nie są właściwe jedynie poszczególnym państwom. Choćby ze względu na model funkcjonowania sieci mają one charakter transnarodowy, globalny¹⁶. Tym samym skuteczne im przeciwdziałanie nie zależy wyłącznie od rozwiązań na poziomie jednostkowym, lokalnym czy państwowym, lecz także od skutecznych mechanizmów współpracy w wymiarze międzynarodowym. Brak jednolitego aparatu pojęciowego wydaje się być jednym z czynników, które w zasadniczym stopniu utrudniają wypracowanie wspólnych mechanizmów walki z zagrożeniami teleinformatycznymi w środowisku międzynarodowym. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż optyka poszczególnych wyzwań uwarunkowana jest często określonymi interesami narodowymi. Stało się to szczególnie widoczne w trakcie wieloletniej debaty poświęconej tym zagadnieniom w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Rady Europy. Ze względu na zasadnicze różnice pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Federacją Rosyjską oraz Chińską Republiką Ludową, wypracowanie spójnych rozwiązań nawet w stosunkowo prostych kwestiach okazało się dotychczas niezwykle trudne. Przykładem tych tendencji może być diametralnie odmienne stanowisko tych państw wobec ratyfikacji Konwencji Rady Europy

¹⁵ K. Silicki, *Unia Europejska a bezpieczeństwo teleinformatyczne – inicjatywy i wyzwania*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), dz. cyt., s. 203.

¹⁶ Zob. K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 45-62.

o Cyberprzestępczości z 2001 roku, globalnego traktatu poświęconego szkodliwemu wykorzystaniu cyberprzestrzeni, czy aktualizacji Międzynarodowych Regulacji Telekomunikacyjnych ITU¹⁷. W tej patowej sytuacji każde z państw, organizacji międzynarodowych czy nawet transnarodowych korporacji wypracowało własne *modus operandi* w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego. Stosowana nomenklatura, typologia oraz definicje cyberzagrożeń w dużym stopniu wpływają na optykę tych zagadnień, a więc pośrednio także na procesy formułowania strategii i regulacji w tej dziedzinie, tak w wymiarze wewnętrznym, jaki międzynarodowym.

Typologie zagrożeń teleinformatycznych

W tym kontekście warto więc podjąć próbę opracowania podstawowej typologii najpoważniejszych zagrożeń teleinformatycznych z perspektywy politologicznej. Mając na uwadze wieloaspektowy i wielopłaszczyznowy charakter szkodliwej działalności w cyberprzestrzeni, jako podstawowe kryterium podziału należy wskazać odmienne motywacje i skonkretyzowane cele, które sprawiają, że podobne techniki cyberataków, z punktu widzenia nauk politycznych, mają jakościowo odmienny charakter. Przez motywacje można rozumieć *względnie trwałą tendencję (dążenie) do podejmowania czynności ukierunkowanych na określony cel*¹⁸. Mogą one mieć więc, np. charakter indywidualny, polityczny, ekonomiczny, społeczny, ideologiczny. Ponadto należy wziąć pod uwagę jeszcze kilka innych czynników:

- źródła zagrożeń, co jest sprawą fundamentalną dla oceny prawno-politycznych reperkusji incydentów teleinformatycznych,

¹⁷ F.S. Gady, G. Austin, *Russia, The United States, and Cyber Diplomacy. Opening the Doors*, EastWest Institute, New York 2010; T. Maurer, *Cyber Norm Emergence at the United Nations – an Analysis of the Activities at the UN Regarding Cyber-Security*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, September 2011; C. Arthur, *Internet remains unregulated after UN treaty blocked*, The Guardian, 14.12.2012, <http://www.guardian.co.uk/technology/2012/dec/14/telecoms-treaty-internet-unregulated>, 12.01.2012; B. Harley, *A Global Convention on Cybercrime?*, „The Columbia Science and Technology Law Review”, 23.03.2010, <http://www.stlr.org/2010/03/a-global-convention-on-cybercrime>, 09.01.2013; *Letter dated 12 September 2011 from the Permanent Representatives of China, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General*, United Nations General Assembly A/66/359, 14.09.2011.

¹⁸ *Motywacja*, Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3943894>, 17.06.2013.

- stopień ich zorganizowania,
- stosowane techniki i narzędzia,
- oraz reperkusje dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Uwzględnienie tych kryteriów wydaje się być istotne, gdyż cyberataki mogą wiązać się ze zgołą różnymi konsekwencjami m.in. w kontekście bieżących procesów politycznych w kraju, współpracy i sporów międzynarodowych bądź interpretacji prawa międzynarodowego publicznego. Jednocześnie nie można się zgodzić z pojawiającymi się czasami sugestiami, iż wszystkie incydenty teleinformatyczne mają podobny charakter, a co za tym idzie, należy je postrzegać w jednakowy sposób z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego¹⁹. Należy bowiem zauważyć, iż istnieje wiele form szkodliwej działalności w cyberprzestrzeni, posiadających diametralnie odmienne cechy, a co za tym idzie, mających odmienne skutki z perspektywy funkcjonowania państwa. Przykładowo, zupełnie inne były motywacje, cele, techniki oraz konsekwencje wykorzystane w trakcie ataków na Estonię w 2007 r., a czymś zupełnie innym była działalność chińskiej siatki szpiegowskiej *GhostNet*. Odmienny charakter, z punktu widzenia działalności służb państwowych czy prawa międzynarodowego, ma cyberprzestępczość, a czymś innym jest zjawisko cyberterroryzmu²⁰.

W oficjalnych dokumentach państwowych oraz literaturze specjalistycznej najczęściej wyróżnia się następujące zagrożenia teleinformatyczne: cyberprzestępczość, cyberterroryzm, hakytywizm, haking²¹, cyberszpiegostwo oraz wykorzystanie cyberprzestrzeni do działań zbrojnych (*cyberwarfare*)²². Ten ostatni

¹⁹ Z perspektywy nauk technicznych i ścisłych rzeczywiście narzędzia i techniki włamań komputerowych wydają się być najistotniejsze. Jednak w analizie politologicznej powinno być wzięte pod uwagę zdecydowanie szersze spektrum kryteriów mających konsekwencje polityczne lub prawne.

²⁰ M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Haking, hakytywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), dz. cyt., s. 120.

²¹ Pisali o nich m.in.: E. Lichocki, *Cyberterrorystyczne zagrożenie dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa polskiego*, Warszawa 2008; K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011; T. Jemioło, J. Kisielnicki, K. Rajchel (red.), *Cyberterroryzm – nowe wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2009; T. Jordan, *Hakerstwo*, Warszawa 2011; Y.-M. Peyry, *Menaces Cýbérnetiques : Le manuel du combattant*, Paris 2013.

²² Zob. M. Arpagian, *La Cyberguerre*, Paris 2009; A. Bufalini, *Les cyber-guerres a la lumiere des regles internationales sur l'interdiction du recours a la force*, [w:] M. Arcari, L. Balmond (red.), *La gouvernance globale face aux défis de la securité collective*, Napoli 2012; P. Hess (red.), *Cyberterrorism and information war*, New

punkt często, choć nie do końca trafnie, bywa utożsamiany z pojęciem cyberwojny (*cyberwar*), określanej też mianem wojny informacyjnej czy wojny cybernetycznej²³.

W tym kontekście, aby osiągnąć wskazany wyżej cel, rozważania należałoby rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, jakie podmioty w rzeczywistości działają w cyberprzestrzeni? Warto w tym miejscu odwołać się do zaproponowanego przez Piotra Sienkiewicza i Halinę Świebodę podziału na zagrożenia ustrukturalizowane i nieustrukturalizowane. Do tych pierwszych zaliczyli oni: państwa (ich agendy i wyspecjalizowane jednostki), terrorystów oraz jednostki transnarodowe (np. międzynarodowe grupy przestępcze). Do tej drugiej natomiast: przestępców, hakerów, krakerów, wandalów i frustratów. Słusznie przy tym uznali, iż zdecydowanie inne konsekwencje będzie miał atak przeprowadzony przez pojedynczego przestępcę komputerowego, a zupełnie inne włamanie przygotowane przez obce państwo²⁴. Zaproponowany podział wydaje się być przydatny do analizy prawno-politycznych konsekwencji cyberataków. Opierając się na tych rozważaniach, można by jednak dokonać pewnej modyfikacji tej typologii, tak aby pełniej oddawała charakter wyzwań teleinformatycznych. Do źródeł zagrożeń o charakterze systemowym (ustrukturalizowanym) można by więc zaliczyć:

- państwa i ich grupy²⁵,
- oraz wysoce zorganizowane podmioty pozapaństwowe (organizacje terrorystyczne).

Nie jest wykluczone, iż w przyszłości, do tej grupy należałoby zaliczyć także transnarodowe korporacje, które w wielu przypadkach już obecnie dysponują

Delhi 2001; T. Rid, *Cyber War Will Not Take Place*, London 2013; M.C. Libicki, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, Cambridge 2009.

²³ Należy mieć jednak na uwadze, iż terminy te są wykorzystywane bardzo szeroko i niekoniecznie muszą się wiązać jedynie z wykorzystaniem cyberprzestrzeni do działań zbrojnych. Zob. np. K. Liedel, P. Piasecka, *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 1; M. Lakomy, *Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2011, nr 3-4.

²⁴ P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Analiza systemowa zjawiska cyberterroryzmu*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2006, nr 2, t. 63, s. 10.

²⁵ Nie ulega bowiem wątpliwości, iż cyberprzestrzeń staje się stopniowo wymiarem nie tylko rywalizacji, ale także współpracy poszczególnych państw, o czym świadczy m.in. kooperacja amerykańsko-izraelska w tej dziedzinie. Zob. *United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012*, House of Representatives, United States 2012.

porównywalnym z niektórymi państwami potencjałem eksperckim i technologicznym w cyberprzestrzeni. Jest on jednak wykorzystywany głównie do ochrony poufnych danych i technologii przed aktami szpiegostwa komputerowego, np. pochodzenia chińskiego²⁶.

Warto również zaproponować nieco inną klasyfikację niesystemowych (nieustrukturalizowanych) źródeł zagrożeń teleinformatycznych. Można do nich zaliczyć:

- hakerów,
- hakywistów,
- „cyberwojowników”²⁷,
- przestępców,
- pozostałych, czyli posiadających różną motywację amatorów (np. *scripts kiddies*).

Na tej podstawie warto jednak zbudować szerszą typologię podstawowych form zagrożeń teleinformatycznych, która uwzględniłaby, z jednej strony, przytoczoną wyżej klasyfikację, z drugiej natomiast różnorodność motywacji i celów, stosowanych narzędzi i technik ataków oraz ich konsekwencji dla bezpieczeństwa państw. Innymi słowy, miałyby na uwadze wielopłaszczyznowy i wieloaspektowy charakter tych wyzwań, dostrzegając ich odmienne znaczenie z punktu widzenia nie tylko funkcjonowania infrastruktury krytycznej²⁸, ale także, np. wykładni prawa wewnętrznego i międzynarodowego oraz efektywności mechanizmów współpracy politycznej w środowisku międzynarodowym. Na podstawie powyższych rozważań

²⁶ Przestrzeń teleinformatyczna może być w przyszłości wykorzystana przez korporacje, np. do szpiegostwa przemysłowego lub rywalizacji na rynkach zbytu. Tego typu poważne incydenty pojawiały się, choć jeszcze nie w cyberprzestrzeni, np. w połowie lat 90. XX wieku między Francją a Stanami Zjednoczonymi. Zob. J. Fitchett, *French Report Accuses U.S. of Industrial Sabotage Campaign*, „The New York Times”, 19.07.1995.

²⁷ Termin ten zaproponował François Paget, określając w ten sposób hakywistów, których działalność ma przede wszystkim kontekst międzypaństwowy i wynika często z motywacji patriotycznych. Jest to forma szkodliwej działalności, która stosunkowo rzadko bywa omawiana w kontekście najpoważniejszych zagrożeń teleinformatycznych dla bezpieczeństwa państw. Zob. F. Paget, *Hacktivism. Cyberspace has become the new medium for political voices*, „McAfee Labs White Paper”, s. 4.

²⁸ Jako infrastrukturę krytyczną, za ustawą o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku, rozumie się m.in. systemy zaopatrywania w wodę, żywność, surowce energetyczne, energię, łączności, sieci teleinformatyczne, finansowe, transportowe, ratownicze czy zapewniające ciągłość administracji publicznej. Zob. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 26.04.2007, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

oraz praktyki dotychczasowych cyberataków można więc pokusić się o wskazanie następujących zagrożeń:

- haking,
- hakywizm,
- „hakywizm patriotyczny”,
- wąsko rozumiana cyberprzestępczość,
- cyberterroryzm,
- cyberszpiegostwo,
- militarne wykorzystanie cyberprzestrzeni.

Analizując każdą z nich, warto mieć na uwadze dwie kwestie. Po pierwsze, należy pamiętać, iż szkodliwa działalność w cyberprzestrzeni częstokroć posiada także szeroki kontekst psychologiczno-propagandowy. Jest to szczególnie widoczne w przypadku takich zjawisk jak hakywizm czy cyberterroryzm, gdzie poza samym aktem włamania komputerowego liczy się także pożądana reakcja społeczeństwa, władz czy środowiska międzynarodowego²⁹. Po drugie natomiast, nie można zapomnieć o toczącej się niejako równolegle dyskusji wokół, wspomnianego już, pojęcia cyberwojny. Kwestia ta jest o tyle ciekawa, iż nie tylko nie ma zgody co do zakresu tego fenomenu oraz jego definicji, ale także co do samego sensu jego wykorzystania.

Haking

Haking jest historycznie najstarszą formą wykorzystania luk w zabezpieczeniach komputerowych, stąd jest też pojęciem bardzo pojemnym i popularnym. Według Marcina Terlikowskiego, haker pierwotnie był uważany za osobę, która dzięki *dogłębnej wiedzy informatycznej i indywidualnym zdolnościom potrafiła przełamać zabezpieczenia elektroniczne systemów komputerowych*

²⁹ Szeroko o tym pisali m.in. Martin C. Libicki czy Piotr Sienkiewicz i Halina Świeboda. Zob. M.C. Libicki, *What is information warfare*, Washington 1995; P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Sieci teleinformatyczne jako instrument państwa – zjawisko walki informacyjnej*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009.

i zdobywać nieuprawniony dostęp do danych w nich przechowywanych³⁰. Źródłem tego procederu można się dopatrywać już w połowie lat 60. XX wieku, kiedy również do użycia weszło samo słowo *hack*, mające wówczas pozytywne konotacje. Oznaczało bowiem wysoką specjalizację, pozwalającą skrócić lub obejść określone operacje w systemie. Z reguły uznaje się, iż zarówno sam termin, jak i zjawisko narodziły się w laboratoriach badawczych największych uniwersytetów, w tym przede wszystkim Massachusetts Institute of Technology. Na początku lat 70. *hacking* został poszerzony o tzw. *phreaking*, polegający na wykorzystywaniu luk w systemach telekomunikacyjnych. Pierwszy *phreaker*, John Draper, mógł dzięki temu wykonywać darmowe połączenia telefoniczne, za co zresztą był wielokrotnie aresztowany. Na początku lat 80. XX wieku, wraz ze stopniowym rozpowszechnianiem się komputerów osobistych i rozwojem technologii ICT, *hacking* zaczął ewoluować, przybierając bardziej dojrzałą, współczesną formę. Samo zjawisko pojawiło się wówczas po raz pierwszy w szeroko pojętym dyskursie publicznym. W 1983 roku temat ten poruszył amerykański film „War Games”. Rok później pojawiły się także dwie publikacje książkowe, które przyczyniły się do popularyzacji kultury hakerskiej. Pierwszą była „cyberpunkowa” powieść Williama Gibsona *Neuromancer*, w której po raz pierwszy zresztą pojawił się termin „cyberprzestrzeń”. Druga pozycja autorstwa Stevena Levy, *Hackers: Heroes of the Computer Revolution*, przedstawiła krótką jeszcze historię oraz najważniejsze aspekty ideologiczne tego ruchu, skupione wokół postulatu „wolności technologii”. Tak więc to w latach 80. XX wieku doszło do wykształcenia się tradycyjnej formy *hackingu*³¹. Wówczas też zaczęły pojawiać się różnice w motywacjach, dotychczas raczej etycznych, tego wciąż niewielkiego środowiska. W tym okresie pojawiły się bowiem pierwsze poważniejsze przejawy wykorzystania tego typu umiejętności do działalności o charakterze *stricte* kryminalnym. Przykładowo, w 1987 roku grupa niemieckich hakerów VAXBusters włamała się do

³⁰ M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Hacking, hakytywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), dz. cyt., s. 98-99.

³¹ Z. Clarke, J. Clawson, M. Cordell, *A brief history of hacking...*, „Historical Approaches to Digital Media”, November 2003; R. Trigaux, *A History of Hacking*, „St. Petersburg Times Online”, <http://www.sptimes.com/Hackers/history.hacking.html>, 13.02.2013.

serwerów NASA, komputerów w bazie wojskowej w Rammstein oraz do serwerów wielu instytucji badawczych, w tym, np. CERN (*European Organization for Nuclear Research*) czy University British Columbia. Pojawiły się także pierwsze przypadki hakerów opłacanych przez służby państwowe lub działających z pobudek politycznych. Symboliczna była tu sprawa Markusa Hessa, specjalisty wynajętego przez radzieckie KGB. Słynna stała się także historia Kevina Mitnicka, który stał się na wiele lat najślawniejszym hakerem na świecie. Co naturalne, w tym samym okresie problem zagrożeń hakingiem został dostrzeżony przez poszczególne państwa, w tym przede wszystkim Stany Zjednoczone, które nie tylko zaczęły aktualizować swój system prawny pod tym kątem, ale także utworzyły pierwszy na świecie zespół CERT (*Computer Emergency Response Team*). Co więcej, od przełomu lat 80. i 90. XX wieku coraz częściej zaczęły się pojawiać zorganizowane grupy hakerów, które w dużym stopniu odeszły od pierwotnych idei. Powszechniejsze stały się incydenty, których celem było nie tylko sprawdzenie stanu zabezpieczeń, ale także wykorzystanie odnalezionych luk w celach kryminalnych bądź politycznych³². W tym okresie z tradycyjnie pojętego środowiska hakerów wyodrębniły się zatem pierwsze poważne grupy cyberprzestępców oraz hakywistów.

Haking nadal pozostał jednak kategorią rozumianą bardzo szeroko. W tym kontekście na przełomie XX i XXI wieku doszło do wyodrębnienia się trzech rdzennych grup hakerów: białych, szarych oraz czarnych „kapeluszy” (tzw. *whitehats*, *greyhats*, *blackhats*). Różnią się one przede wszystkim stosunkiem do prawa, motywacjami oraz sposobem wykorzystania zdobytych danych. Programiści określający się jako „białe kapelusze” najczęściej są utożsamiani z pierwotną, tradycyjną i zarazem najbardziej etyczną formą hakingu. Tego typu specjaliści z reguły działają w granicach prawa, a ich celem jest głównie sprawdzenie swoich umiejętności. Często działają oni także na rzecz poprawy jakości pokonanych zabezpieczeń systemów i sieci. „Czarne kapelusze” obejmują natomiast tę grupę specjalistów, która działa z reguły poza granicami prawa, odnalezione luki w zabezpieczeniach udostępniając innym lub

³² M. Lakomy, *Znaczenie cyberprzestrzeni dla bezpieczeństwa państw*, s. 51-52; R. Trigaux, *A History of Hacking*, „St. Petersburg Times Online”, <http://www.sptimes.com/Hackers/history.hacking.html>, 13.02.2013.

czyniąc nieuzasadnione szkody w zaatakowanych systemach i sieciach. W tym przypadku stosuje się termin „kraker”. Co prawda „czarne kapelusze” swoją aktywnością łamią prawo, jednak jest to kategoria jakościowo nieco inna od głównego nurtu cyberprzestępczości. Krakerzy z reguły nie wykorzystują bowiem swoich umiejętności do uzyskania określonych korzyści osobistych. Wreszcie na początku XXI wieku wykształciła się również grupa tzw. „szarych kapeluszy”. Ich działalność może wykraczać poza granice wyznaczone przez prawo, jednak czyni się tak głównie w imię wyższych przesłanek, czyli z reguły podniesienia jakości zabezpieczeń komputerowych. Są oni więc grupą stosującą metody zarówno „białych”, jak i „czarnych kapeluszy”³³.

Na tej podstawie należy stwierdzić, iż haking jest zjawiskiem obejmującym łamanie szeroko pojętych zabezpieczeń komputerowych oraz uzyskanie nieuprawnionego dostępu do danych w formie elektronicznej. Co ważne, główną motywacją hakingu jest przede wszystkim sprawdzenie własnych umiejętności, czyli zakończone z sukcesem włamanie. Haker działa więc z pobudek pozapolitycznych, nie dokonując z reguły nieodwracalnych zniszczeń w zaatakowanych systemach i sieciach. Stanowi zatem marginalne zagrożenie z perspektywy bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, tym bardziej, iż jak stwierdził Marcin Terlikowski, skala *rozumianego hakingu jest w praktyce bardzo mała*³⁴.

Haktywizm

Jak wspomniano wyżej, stosunkowo wcześniej, bo już w latach 80. XX wieku, środowisko hakerów zaczęło ulegać stopniowemu podziałowi. Oprócz tradycyjnie rozumianego hakingu pojawiły się nowe formy niezinstytucjonalizowanych zagrożeń teleinformatycznych. Niektórzy programiści postanowili wykorzystać własne umiejętności do nielegalnego osiągnięcia osobistych korzyści. Druga grupa natomiast

³³ S. Harris, A. Harper, C. Eagle, J. Ness, *Grey Hat Hacking. The Ethical Hacker's Handbook*, New York, Chicago 2008; B. Gottlieb, *Hack, CouNterHack*, „The New York Times”, 03.10.1999.

³⁴ Zob. M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Haking, hakytywizm i cyberterroryzm* [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa...*, s. 98-99; Prezentacja: M. Terlikowski, *Haking, hakytywizm, cyberterroryzm*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 23.04.2008, www.pism.pl, 13.02.2013.

zaczęła wykorzystywać potencjał cyberprzestrzeni do promowania określonych idei politycznych. W 1996 roku ukuto w tym kontekście termin hakytywizm, który powstał z połączenia słów haking i aktywizm. Został on po raz pierwszy użyty przez grupę *Cult of the DeadCow*. Według nich, hakytywistą miała być osoba wykorzystująca swoje umiejętności komputerowe do promocji określonych postulatów politycznych. W odróżnieniu od hakingu łamanie zabezpieczeń komputerowych, w tym rozumieniu, nie powinno prowadzić jedynie do rozwoju własnych umiejętności, lecz przede wszystkim do propagowania określonych postaw czy wartości w przestrzeni publicznej. Warto zarazem pamiętać, iż mimo pojawienia się tego terminu dopiero w 1996 roku, pierwsze głośne, motywowane politycznie cyberataki miały miejsce już na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Przykładowo, w 1989 roku cyberprzestrzeń została wykorzystana w protestach przeciwko próbnym wybuchom jądrowym³⁵. Natomiast w 1994 roku wykorzystano technikę DDoS³⁶ jako formę politycznego protestu w Wielkiej Brytanii. Hakytywizm w pełni rozwinął się jednak dopiero na początku XXI wieku, przede wszystkim za sprawą grup Anonymous oraz Lulzsec. Obie dokonały w ostatnich latach szeregu głośnych włamań i akcji w Internecie, które przyczyniły się do dostrzeżenia ich postulatów przez światową opinię publiczną. W Polsce symbolem rosnącego potencjału hakytywizmu stały się protesty wokół umowy ACTA. Włączyła się w nie grupa Anonymous, dokonując serii ataków na witryny internetowe polskich instytucji rządowych³⁷. W środowisku międzynarodowym możliwości hakytywizmu potwierdziła natomiast arabska wiosna,

³⁵ Zob. A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa teleinformatycznego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 60-61.

³⁶ *Distributed Denial of Service* – rodzaj ataku, polegający na zablokowaniu funkcjonowania systemu lub usługi sieciowej poprzez przeciążenie jej danymi. W odróżnieniu od DoS (*Denial of Service*), DDoS ma charakter rozproszony, czyli jest przeprowadzany z wielu komputerów naraz. Zob. E. Zuckerman, H. Roberts, R. McGrady, J. York, J. Palfrey, *Distributed Denial of Service Attacks Against Independent Media and Human Rights Sites*, „The Berkman Center for Internet & Society”, Harvard 2010.

³⁷ *Polskie strony rządowe przestały działać. Protest przeciwko ACTA?*, Wirtualna Polska, 21.01.2012, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Polskie-strony-rzadowe-przestaly-dzialac-Protest-przeciwko-ACTA,wid,14187932,wiadomosc.html?ticaid=1100ef&_tictsn=5, 13.02.2013; M. Casserly, *What is Hacktivism? A short history of Anonymous, Lulzsec and the Arab Spring*, PC Advisor, 03.12.2012, <http://www.pcadvisor.co.uk/features/internet/3414409/what-is-hacktivism-short-history-anonymous-lulzsec-arab-spring/>, 13.02.2013; *WikileaksInfowar was not the first online protest action*, „Media Alternatives”, <http://medialalternatives.blogetery.com/2010/12/15/intervasion-supports-anonymous/>, 13.02.2013.

w którą zaangażowali się nie tylko regionalni specjaliści, ale także międzynarodowe zespoły politycznie motywowanych hakerów. Co ważne, ich aktywność, nie stanowiąc poważnego zagrożenia dla funkcjonowania Internetu czy infrastruktury krytycznej, przyczyniła się do wybuchu masowych protestów³⁸.

W świetle lawinowo rosnącej popularności hakywizmu pojawiło się w literaturze naukowej szereg definicji tego fenomenu. Przykładowo, zdaniem Dorothy E. Denning, jest to *konwergencja hakingu i aktywizmu, gdzie haking odnosi się do wykorzystywania komputerów w sposób nietypowy i często nielegalny, z reguły z wykorzystaniem specjalistycznego oprogramowania (...)* Hakywizm obejmuje *elektroniczne nieposłuszeństwo obywatelskie, przenosząc metody obywatelskiego nieposłuszeństwa w cyberprzestrzeń*³⁹. Zdaniem Marka G. Milone'a, hakywista, wykorzystując te same narzędzia⁴⁰ co haker, czyni to w celu zwrócenia uwagi na jakiś cel polityczny lub społeczny⁴¹. Natomiast zdaniem Marcina Terlikowskiego, współczesna forma hakywizmu ulega zmianom. Według niego, *jego motywacją są bieżące problemy polityczne, a ataki stają się po prostu kolejną formą walki politycznej, prowadzonej przez członków i sympatyków różnych organizacji*⁴².

³⁸ Zob. np. E. Sterner, *The Paradox of Cyber Protest*, „Policy Outlook”, April 2012, George C. Marshall Institute; M. Lakomy, *Arab Spring and New Media*, [w:] B. Przybylska-Maschner (red.), *The Arab Spring*, Poznań 2011, s. 45-55.

³⁹ Za J.L.C. Thomas, *Ethics of Hacktivism*, Aribou.eu, 12.01.2001, http://www.aribo.eu/wp-content/uploads/2010/12/Thomas_2001-copy.pdf, 13.02.2013.

⁴⁰ Narzędzia i techniki wykorzystywane przez hakerów, hakywistów, przestępców i inne grupy działające w sieci są oczywiście kategorią bardzo szeroką i stale ewoluującą. Generalnie wyróżnia się cztery fazy ataku teleinformatycznego: wybór celu, jego identyfikacja, dobranie metody ataku oraz jego przeprowadzenie. Dokonuje się go za pomocą szeregu technik. Do najpopularniejszych można zaliczyć: podsłuchiwanie i *snooping* (wykradanie haseł, skanowanie portów, analiza ruchu sieciowego, *DNS rangegrabbing*), *Denial of Service* i *Distributed Denial of Service* (polegający na paraliżu określonej sieci lub komputera, np. za pomocą *Ping of Death*, ataki *SYN*, *ICMP flooding*, *DNS Cache Pollution*), *protocolexploitation* (wykorzystanie błędów oprogramowania do zdobycia nieuprawnionego dostępu do danych), odtwarzanie roli (*impersonation*, które obejmują np. *Source Routed Attacks* czy *DNS Service Impersonation*), *spearphishing* (obejmujący różnorodne metody z zakresu inżynierii społecznej i psychologii) czy *hijacking* (polegający na przejęciu istniejącego połączenia sieciowego). Do realizacji tych i innych technik wykorzystuje się szereg odmiennych narzędzi, w tym: trojany, *backdoory*, *packetsniffers*, skanery portów, robaki czy sieci *botnet*. Zob. *HackingExplained*, LinuxExposed, 14.08.2012, <http://www.linuxexposed.com/hacking/hacking-explained-some-techniques/>, 13.03.2013; R. Shimonsky, *HackingTechniques*, IBM, <http://www.ibm.com/developerworks/library/s-crack/>, 13.03.2013; *Ataki ukierunkowane, czyli od złośliwego łącznika do infiltracji firmowej sieci*, „DLP-Expert”, 2012, nr 3.

⁴¹ M.G. Milone, *Hacktivism: Securing the National Infrastructure*, „The Business Lawyer”, 2002, nr 1, vol. 58, s. 385-386.

⁴² M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty...*, s. 105.

W tym kontekście warto więc zaznaczyć, iż hakytywizm nie jest jednorodną formą szkodliwej działalności w cyberprzestrzeni. Zwrócił na to uwagę François Paget, który wyróżnił trzy główne grupy hakytywistów. Do pierwszej zaliczył Anonymous, której funkcjonowanie obejmuje włamania na witryny internetowe, zdobywanie poufnych informacji oraz blokowanie określonych usług sieciowych. Częstokroć dane te mają istotną wartość w kontekście bieżącej debaty publicznej, tak na poziomie regionalnym, państwowym, jak i międzynarodowym. Do drugiej grupy zaliczył tzw. cyberlokatorów (*cyberoccupiers*). Według autora, kategoria ta obejmuje właściwych aktywistów politycznych działających w cyberprzestrzeni, którzy wykorzystują ją w celach propagandowych lub informacyjnych. Jest to zjawisko spotykane coraz częściej w Internecie, gdzie tego typu jednostki lub grupy promują określone poglądy nie tylko za pomocą włamań, ale także m.in. na forach dyskusyjnych, blogach czy w mediach społecznościowych. Działalność tego typu hakytywistów może się także przejawiać przygotowywaniem rozpowszechnianych w sieci materiałów o charakterze satyrycznym, wymierzonych w określone wartości lub poglądy polityczne. Warto przy tym pamiętać, iż nie zawsze jest to działalność o charakterze bezinteresownym, gdyż częstokroć sponsorują ją partie polityczne lub grupy interesu. Wreszcie, Paget wyróżnił „cyberwojowników”, wchodzących w skład tzw. cyberarmii. Ta grupa, ze względu na swoją specyfikę, zostanie jednak omówiona oddzielnie⁴³. Na tej podstawie hakytywizm można określić jako wykorzystanie technik hakerskich oraz innych niestandardowych metod do promowania określonych postulatów politycznych lub społecznych w cyberprzestrzeni. Celem ataków hakytywistów mogą być nie tylko instytucje państwowe, ale także organizacje rządowe i pozarządowe, korporacje, partie polityczne czy innego rodzaju podmioty funkcjonujące *online*.

Tak pojmowany hakytywizm posiada więc dwie istotne cechy z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Przede wszystkim w większości

⁴³ F. Paget, *Hackivism. Cyberspace Has become the new medium for political voices*, „McAfeeLabs White Paper”, s. 4; M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty...* s. 105.

wypadków jest to działalność o charakterze ideowym⁴⁴. Co za tym idzie, wykorzystanie narzędzi i technik właściwych hakingowi nie ma z reguły na celu doprowadzenia do trwałych szkód, które mogłyby być odczuwalne przez całe społeczeństwo. Po drugie, akcje hakywistów muszą przede wszystkim spełniać warunek widowiskowości. Zasadniczym celem jest bowiem zwrócenie uwagi opinii publicznej na określony problem lub postulat, a nie dokonanie trwałych szkód w cyberprzestrzeni. Tego typu cyberataki miałyby bowiem efekt odwrotny do założonego⁴⁵. W dużej mierze tendencje te udowodniły wspomniane już protesty Anonymous przeciwko umowie ACTA w styczniu 2012 roku. Grupa włamała się wówczas na strony internetowe należące do polskiego rządu, nie doprowadzając zarazem do trwałych zakłóceń funkcjonowania najważniejszych usług internetowych w kraju. W efekcie ich postulaty spotkały się z dużym zainteresowaniem mediów oraz poparciem podobnie nastawionych internautów⁴⁶. Tym samym hakywizm, jakkolwiek jest stale ewoluującą i coraz powszechniejszą formą szkodliwego wykorzystania cyberprzestrzeni, nie stanowi poważniejszego zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw. Te aspekty hakywizmu, które łączą się z nielegalnym wykorzystaniem technik hakerskich, mogą czasami okazać się uciążliwe dla funkcjonowania instytucji publicznych, jednak wyrządzone szkody mają wymiar przede wszystkim wizerunkowy.

Hakywizm patriotyczny

Jak już wspomniano wyżej, istnieje odmiana hakywizmu, która zasługuje, z perspektywy politologicznej analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa, na osobne omówienie. François Paget ten specyficzny typ hakywistów określił mianem „cyberwojowników”, wchodzących w skład tzw. cyberarmii. Jest to grupa jakościowo

⁴⁴ Trzeba mieć przy tym na uwadze, iż, wbrew pozorom, często świadomość polityczna najbardziej aktywnych grup hakywistów bywa bardzo niska. Co za tym idzie, czasami ich postulaty mają niewielkie szanse realizacji.

⁴⁵ G. Coleman, *Coleman Discusses >>Anonymous<< as Civil Disobedience*, Steinhardt School of Culture, Education, and Human Development, http://steinhardt.nyu.edu/news/2011/3/11/Coleman_Discusses_Anonymous_as_Civil_Disobedience, 21.11.2012.

⁴⁶ Zob. *Hackivism. Cyberspace has become the new medium for political voices*, „McAfee Labs White Paper”; T. Grynkiewicz, *Weekendowy zamach na strony rządowe*, „Gazeta Wyborcza”, 23.01.2012.

odrębna od omówionego wyżej hakytywizmu. Przede wszystkim należy zauważyć, iż np. Anonymous częstokroć swoje działania motywują obroną praw człowieka czy uniwersalnych wartości. Tymczasem „cyberwojownicy” działają przede wszystkim z pobudek patriotycznych, narodowych lub w obronie określonych wartości lub postaw politycznych właściwych danemu państwu. W tej perspektywie działalność „cyberarmii” ma częstokroć kontekst międzynarodowy lub objawia się w trakcie konfliktów zbrojnych. W porównaniu do konwencjonalnego hakytywizmu inne są więc nie tylko jego motywacje, ale także stosowane metody działania⁴⁷.

Na tej podstawie można wskazać na wiele przykładów występowania tej formy zagrożeń teleinformatycznych. W czerwcu 2011 roku *Anonymous* rozpoczęło operację *Turkey*, której celem było wsparcie dla młodzieży tureckiej, protestującej przeciwko cenzurze Internetu. W efekcie tureckie strony rządowe przez kilka dni były atakowane metodą DDoS. W odpowiedzi na ten atak grupa hakytywistyczna *Akincilar* dokonała zakończonego sukcesem włamania na stronę domową *AnonPlus*. Miała być to więc narodowa odpowiedź przeciwko mieszaniu się *Anonymous* w wewnętrzne sprawy Turcji. W sieci sławny stał się także konflikt między *SyrianCyberArmy* a *Anonymous* w kontekście wojny domowej w Syrii. W odpowiedzi na ataki *Anonymous* na syryjskie strony rządów SCA z sukcesem dokonało ataku na ich stronę domową⁴⁸. W Internecie od lat można również zauważyć przejawy regularnej, masowej rywalizacji pomiędzy tego typu grupami, złożonymi z patriotycznie usposobionych hakytywistów z różnych krajów. Za świetny przykład może tu posłużyć wieloletni konflikt w cyberprzestrzeni między Indiami a Pakistanem. Grupy hakytywistów (np. *Pak CyberArmy*, *Pak CyberPirates*, *The United Indian Hackers*) od lat nawzajem dokonują cyberataków, głównie przeciwko stronom internetowym drugiej strony. Ich łupem w ostatnich latach padło w sumie kilkanaście tysięcy witryn. Szerokim echem odbiło się m.in. włamanie dwóch Pakistańczyków w grudniu 2012 roku na ponad 300

⁴⁷ F. Paget, *Hacktivism. Cyberspace has become the new medium for political voices*, „McAfee Labs White Paper”, s. 26-27.

⁴⁸ Tamże, s. 26-29.

indyjskich stron internetowych⁴⁹. Podobna sytuacja ma również miejsce w przypadku Izraela i Palestyny, gdzie ataki teleinformatyczne stale towarzyszą regularnym napięciom i incydentom zbrojnym w relacjach dwustronnych. Przykładowo, w reakcji na izraelską kampanię lotniczą w Strefie Gazy w listopadzie 2012 roku arabscy aktywiści w ciągu tygodnia zaatakowali izraelskie strony rządowe aż 44 miliony razy⁵⁰. Warto także wspomnieć o głośnych atakach na Estonię w 2007 roku. W środowisku naukowym istnieją podzielone opinie co do tego, kto w rzeczywistości stał za organizacją i przeprowadzeniem rosyjskiej kampanii w cyberprzestrzeni. Pojawiają się głosy wskazujące zarówno na niezależne grupy patriotycznie zmotywowanych hakywistów, jaki na celową działalność służb specjalnych⁵¹. Wydaje się, iż pełna weryfikacja tych doniesień nie jest do końca możliwa. Z pewną dozą pewności można jednak przyjąć, iż przynajmniej część z nich została przeprowadzona niezależnie od czynników państwowych. Z drugiej strony, niektóre cyberataki były zbyt dobrze zorganizowane, miały tak duży potencjał oraz były na tyle korzystne dla Kremla, że brak zaangażowania służb państwowych wydaje się mało prawdopodobny.

Na tej podstawie należałoby wskazać kilka najistotniejszych cech tej formy zagrożeń teleinformatycznych. Przede wszystkim można zauważyć, iż działalność tego typu grup ma charakter zdecydowanie bardziej inwazyjny, a co za tym idzie groźniejszy, od tradycyjnej formy hakywizmu. Działania „cyberwojowników” z reguły opierają się na atakach DDoS przeciwko stronom internetowym, mogą jednak obejmować także inne, groźniejsze formy ataków⁵². Co prawda jest to raczej rzadkość, jednak nie ulega wątpliwości, iż hakywiści, szczególnie w trakcie kryzysów i konfliktów międzynarodowych, mogą przeprowadzić skuteczne ataki wykraczające poza standardowy *defacement* stron internetowych. Po drugie, tzw. *cyberarmie*

⁴⁹ J. Lee, *300 Indian sites defaced by Pakistani hackers*, Cyber War News, 09.12.2012, <http://www.cyberwarnews.info/2012/12/09/300-indian-sites-defaced-by-pakistani-hackers/>, 15.02.2013; B. Khanna, *India-Pak on Cyber War prior August 15*, „Hindustan Times”, 21.08.2012, <http://www.hindustantimes.com/Punjab/Chandigarh/India-Pak-on-Cyber-War-prior-August-15/SP-Article1-917212.aspx>, 15.02.2012.

⁵⁰ *Mass cyber-war on Israel over Gaza raids*, Al Jazeera, 19.12.2012, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/11/2012111973111746137.html>, 15.02.2013.

⁵¹ Zob. K. Ruus, *Cyber War I: Estonia Attacked from Russia*, „European Affairs”, 2008, nr 9:1.

⁵² M. Lakomy, *Cyberwojna...*, s. 145-147.

działają z pobudek narodowych, patriotycznych lub w obronie określonych postaw i wartości w wymiarze międzypaństwowym. Co za tym idzie, ta forma aktywizmu występuje z reguły w sytuacjach napięć lub kryzysów o charakterze ponadnarodowym. Po trzecie, François Paget wskazał, iż grupy te cechują się szeroko pojętym fundamentalizmem oraz są właściwe państwom autorytarnym, swoją działalnością wspierają ich rządy. Nie do końca można się z tym jednak zgodzić, gdyż istnieje wiele ruchów aktywistycznych o motywacjach patriotycznych, działających, np. w Indiach, Rumunii czy Turcji⁵³. W tym kontekście należałoby więc stwierdzić, iż ten swoisty „haktywizm patriotyczny” jest w ostatnich latach coraz powszechniejszą i poważniejszą formą zagrożeń teleinformatycznych.

Cyberprzestępczość

Jak wspomniano wyżej, źródeł zjawiska cyberprzestępczości należy upatrywać w hakingu. Już w latach 80. XX wieku z tego środowiska wyodrębnili się specjaliści, którzy chcieli wykorzystać swoje umiejętności do działalności o charakterze kryminalnym, osiągając tym samym znaczne korzyści osobiste. W tym kontekście nie ulega jednak wątpliwości, iż sam termin cyberprzestępczość jest często nadużywany i nie ma zgody co do jednoznacznego rozumienia tego zjawiska. W tym przypadku podstawą dyskusji na ten temat powinna być definicja sformułowana w jedynej dotychczas umowie międzynarodowej poświęconej tej problematyce. Według Konwencji Rady Europy o Cyberprzestępczości, podpisanej w 2001 roku w Budapeszcie, w skład tego proceduru można zaliczyć cztery kategorie działań wykonywanych za pomocą komputerów: szeroko rozumiane naruszenia bezpieczeństwa (takie jak haking czy nielegalne uzyskanie danych), oszustwa i fałszerstwa, pornografia dziecięcą oraz naruszenia praw autorskich⁵⁴. Można jednak sformułować zdecydowanie szerszą definicję, według której cyberprzestępczością byłoby wykorzystanie komputerów do jakiegokolwiek działalności wykraczającej poza

⁵³ F. Paget, *Hacktivism. Cyberspace has become the new medium for political voices*, „McAfee Labs White Paper”, s. 4, 28-30.

⁵⁴ Konwencja Rady Europy o Cyberprzestępczości, Rada Europy, Budapeszt, 23.11.2001.

granice prawa. W ten sposób zagadnienie to określili m.in. Kristin M. Finklea oraz Catherine A. Theohary⁵⁵. Bardzo szeroko została sformułowana również polska definicja tego zjawiska, zawarta w Rządowym Programie Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016. Stwierdzono w nim, iż cyberprzestępstwo to *czyn zabroniony popełniony w obszarze cyberprzestrzeni*⁵⁶.

W kontekście zaproponowanej wyżej typologii tak szerokie rozumienie cyberprzestępczości, jakkolwiek właściwe z perspektywy prawnej oceny incydentów teleinformatycznych, rodzi jednak pewne wątpliwości. W tym rozumieniu każdy bowiem akt, czy to haking, hakywizm, cyberterroryzm czy szpiegostwo komputerowe, powinien być uznany za przestępstwo. Z drugiej jednak strony, z uwagi na wielopłaszczyznowość i wieloaspektowość zagrożeń teleinformatycznych, a także skuteczność funkcjonujących mechanizmów politycznych lub wykładnię prawa międzynarodowego, taka definicja może rodzić pewne problemy natury interpretacyjnej. Sugerowałaby ona bowiem, iż organami właściwymi do reakcji na wszelkiego rodzaju incydenty komputerowe są krajowe organy ścigania, odpowiedzialne za walkę z przestępczością. Co za tym idzie, nawet najpoważniejsze ataki przeciwko infrastrukturze krytycznej nie mogłyby się spotkać, np. z reakcją sił zbrojnych lub protestem w oparciu o Kartę Narodów Zjednoczonych. Na tej podstawie można więc tę definicję zawęzić i wskazać na pewien wiodący nurt przestępczości komputerowej, który jakościowo odróżnia się od innych, wyróżnionych wyżej form szkodliwej działalności w cyberprzestrzeni. Jego cechą charakterystyczną jest motywacja obejmująca osiągnięcie określonych korzyści osobistych.

Tak rozumiana działalność kryminalna w sieci może się przejawiać, np. dążeniem do uzyskania wartościowych danych, które mogą zostać z zyskiem wykorzystane przez jednostki lub zorganizowane grupy przestępcze. W tym celu stosuje się szereg narzędzi i technik właściwych także innym zagrożeniom teleinformatycznym. Najpopularniejsze to: specjalistyczne oprogramowanie

⁵⁵ K.M. Finklea, C.A. Theohary, *Cybercrime: Conceptual Issues for Congress and U.S. Law Enforcement*, „Congressional Research Service”, 20.07.2012.

⁵⁶ Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010, s. 6.

szpiegowskie, tzw. (*spyware*) oraz sieci *botnet*. Do tych pierwszych należy zaliczyć m.in.: *Adwarecookies*, będące metodą śledzenia aktywności użytkownika w sieci, *keyloggers*, rejestrujące wykorzystanie klawiatury komputera (a więc np. wpisane hasła i nazwy użytkownika), czy trojany umożliwiające zdalny dostęp do zainfekowanego komputera. Celem tego typu ataków jest więc uzyskanie poufnych informacji, które, np. mogą zostać sprzedane zainteresowanym podmiotom lub wykorzystane do kradzieży środków z internetowego konta bankowego. Warto mieć przy tym na uwadze, iż tego typu oprogramowanie jest szeroko dostępne w sieci i może zostać skutecznie użyte nawet przez osoby nie mające odpowiedniego przygotowania informatycznego. Jeśli chodzi natomiast o sieci *botnet*, to należy stwierdzić, iż są one coraz częściej wykorzystywane przez zorganizowane grupy cyberprzestępcze, które sprzedają swoje usługi na czarnym rynku. Obejmują one, np. przeprowadzenie ataku DDoS na wskazane przez mocodawców serwisy internetowe. Tego typu narzędzia mogą być również pomocne przy wymuszaniu pieniędzy od właścicieli atakowanych witryn lub rozsyłaniu „spamu”. Wreszcie, sieci *botnet* mogą zostać także użyte jako wsparcie dla działań cyberszpiegowskich lub jako platforma udostępniająca nielegalne oprogramowanie⁵⁷. Należy mieć przy tym świadomość, iż stopień zaawansowania przestępców komputerowych jest coraz wyższy. Z jednej strony można wskazać na coraz śmielsze działania grup pochodzenia chińskiego, które od lat wykorzystują najnowsze zdobycze techniki, aby penetrować systemy i sieci należące do zachodnich korporacji. Z drugiej stale rośnie liczba kryminalistów, wykorzystujących szeroko pojętą inżynierię społeczną⁵⁸. Proceder ten od początku XXI wieku stale przybiera na sile. Przykładowo, tylko w 2008 roku aż 1,7 miliona Kanadyjczyków padło ofiarą kradzieży tożsamości, co przyczyniło się do strat szacowanych na ok. 2 mld dolarów⁵⁹. Ponadto o bogactwie metod stosowanych przez cyberprzestępców świadczy fakt, iż Internet może być wykorzystywany także jako

⁵⁷ Zob. E.J. Esquibel, M.A. Laurenzano, J. Xiao, T. Zuvich, *Cyber Criminal Activity : Methods and Motivations*, University of Washington, Washington D.C. 2005.

⁵⁸ P. Gontarczyk, *Cyberprzestępcy opracowują nowe metody szkodliwych ataków*, PCLab, 07.07.2008, <http://pclab.pl/news33122.html>, 18.02.2013.

⁵⁹ *Canada's Cyber Security Strategy. For a stronger and more prosperous Canada*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, Canada 2010.

platforma ułatwiająca łamanie prawa *offline*. Zwróciła na to uwagę Organizacja Narodów Zjednoczonych, twierdząc, że sieć coraz częściej stanowi nowy obszar promocji konsumpcji i sprzedaży narkotyków⁶⁰.

W tym kontekście należy jednak mieć na uwadze fakt, iż tak rozumiana cyberprzestępczość z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego stanowi jednak zagrożenie raczej pośrednie i z reguły dość ograniczone. Jak bowiem słusznie stwierdził Marcin Terlikowski, przestępcy *nie mają zazwyczaj interesu w bezpośrednim uderzeniu w podmioty państwowe, gdyż mogłoby to zwrócić uwagę władz i w konsekwencji skutkować wobec nich podjęciem działań przez organy ścigania*⁶¹. Co prawda, istnieją przykłady poważnych akcji tego typu, które ze względu na swoją skalę wywołały żywą reakcję władz państwowych. Są to jednak z reguły działania o wymiarze międzynarodowymi trudnej do oceny specyfice. Jest to szczególnie widoczne w relacjach chińsko-amerykańskich. Grupy rodem z ChRL od lat stoją za największą liczbą poważnych włamań komputerowych w USA, mając na celu przejęcie zaawansowanych technologii. Skala tego procederu sprawiła, iż spotkało się to w końcu z ostrą reakcją władz amerykańskich. Po serii włamań w 2010 roku, których celem była m.in. korporacja Google, sekretarz stanu Hillary Clinton skrytykowała bezczynność Pekinu w tej sprawie⁶². Warto mieć przy tym na uwadze, iż z reguły niezwykle trudno oddzielić ataki przeprowadzane przez grupy powiązane z chińskimi służbami specjalnymi i armią od tych, które mają podłoże czysto kryminalne.

W świetle powyższych rozważań należy więc podkreślić, iż ocena i klasyfikacja zjawiska cyberprzestępczości zależy przede wszystkim od jego definicji. W przytoczonym wyżej, wąskim rozumieniu tego procederu, cyberprzestępczość

⁶⁰ Zob. *Prospective Analysis on Trends in Cybercrime from 2011 to 2020*, French National Gendarmerie, Lille 2010; T. Maurer, *Cyber Norm Emergence at the United Nations – an Analysis of the Activities at the UN Regarding Cyber-Security*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, September 2011, s. 37-38.

⁶¹ M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe. Haking, hakytywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa...*, s. 96.

⁶² *Secretary of State Hillary Clinton says China's Cyber Attacks Must Face Consequences*, Government Security, <http://www.governmentsecurity.org/latest-security-news/secretary-of-state-hillary-clinton-says-chinas-cyber-attacks-must-face-consequences.html>, 18.02.2013.

stanowi głównie wyzwanie dla krajowych organów ścigania oraz międzynarodowych procedur współpracy w tej dziedzinie. W kontekście analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa państw jest ona jednak wyzwaniem w znacznym stopniu pośrednim, a za co za tym idzie, dość ograniczonym. Cyberprzestępcy niezwykle rzadko biorą bowiem na cel te elementy cyberprzestrzeni, nad którymi bezpośrednio czuwają służby państwowe, w tym np. teleinformatyczną infrastrukturę krytyczną. Tym samym w zdecydowanej większości przypadków proceder ten nie wiąże się z reperkusjami o charakterze politycznym, prawnym lub wojskowym.

Cyberterroryzm

Jednym z najczęściej stosowanych terminów w przestrzeni publicznej z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego w ostatnich kilkunastu latach jest cyberterroryzm. Media i elity polityczne częstokroć stosują ten termin do opisanie zjawisk, które *de facto* z terroryzmem w cyberprzestrzeni nie mają wiele wspólnego. Co więcej, nie ma także zgody środowiska naukowego co do rozumienia tego terminu. Jest to tym wyraźniejsze, iż nie ma również konsensusu badaczy co do definicji samego terroryzmu, na co słusznie zwrócili uwagę Agnieszka Bógdał-Brzezińska oraz Marcin F. Gawrycki⁶³. W świetle zaproponowanej wyżej typologii warto więc podjąć próbę szczegółowej analizy, czym w zasadzie jest cyberterroryzm oraz jakie posiada cechy.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji tego pojęcia. Wspomniana już Dorothy E. Denning uznała go za *konwergencję terroryzmu i cyberprzestrzeni*. Jej zdaniem, cyberatak, który zostałby uznany za akt terroryzmu, powinien skutkować przemocą przeciwko osobom lub mieniu, lub chociaż generować strach⁶⁴. Według Jamesa A. Lewisa jest to *wykorzystanie sieci komputerowych jako narzędzia do sparaliżowania lub poważnego ograniczenia możliwości efektywnego wykorzystania struktur narodowych (takich jak energetyka, transport, instytucje rządowe, itp.) bądź*

⁶³ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 63.

⁶⁴ D.E. Denning, *Cyberterrorism*, Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism, Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives, Georgetown University, Washington 23.05.2000.

*też do zastraszenia czy wymuszenia na rządzie lub populacji określonych działań*⁶⁵.

Według Marcina Terlikowskiego jest to *właśnie działalność terrorystyczna, w której programy i urządzenia elektroniczne oraz systemy teleinformatyczne spełniają funkcję specyficznego rodzaju narzędzia – broni w rękach terrorystów*⁶⁶.

Z kolei Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016 definiuje to pojęcie jako cyberprzestępstwo o charakterze terrorystycznym⁶⁷. W tym świetle warto przytoczyć opinię Tomasza Szubrychta, który zauważył, iż w większości definicji cyberterroryzmu można zauważyć dwie odrębne tendencje. Pierwsza charakteryzuje się zwróceniem szczególnej uwagi na możliwość wykorzystania sieci komputerowych do przeprowadzenia ataków. Druga natomiast dostrzega fakt, iż to komputery i systemy są ich obiektem⁶⁸. Wydaje się, iż oba podejścia są w dużej mierze prawidłowe. Cyberterroryzm obejmuje bowiem wykorzystanie komputerów, czy szerzej, technologii ICT do działań terrorystycznych w cyberprzestrzeni.

Na tym tle warto wskazać na dwie definicje, które jak się wydaje, najpełniej uchwyciły to zjawisko. Pierwszą z nich sformułowali Agnieszka Bógdał-Brzezińska oraz Marcin F. Gawrycki. Ich zdaniem, cyberterroryzm jest to *politycznie motywowany atak lub groźba ataku na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia lub wymuszenia na rządzie i ludziach daleko idących politycznych i społecznych celów*. Co więcej, w szerszym rozumieniu, ich zdaniem, jest to także *wykorzystanie Internetu przez organizacje terrorystyczne do komunikowania się, propagandy i dezinformacji*⁶⁹. Druga została zaproponowana przez Ernesta Lichockiego. Według niego, cyberterroryzm jest to *przemyślany politycznie lub militarnie motywowany atak albo groźba ataku na systemy*

⁶⁵ J.A. Lewis, *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2002.

⁶⁶ M. Terlikowski, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa a podmioty pozapaństwowe Hacking, hakytywizm i cyberterroryzm*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa...*, s. 111.

⁶⁷ Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016, Warszawa 2010, s. 6.

⁶⁸ T. Szubrycht, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2005, nr 1, s. 176.

⁶⁹ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 73.

teleinformatyczne oraz zgromadzone dane w celu sparaliżowania lub poważnego zniszczenia Infrastruktury Krytycznej Państwa oraz zastraszenia i wymuszenia na rządzie lub społeczności daleko idących polityczno-militarnych działań. Cyberatak może być przeprowadzony jako część składowa większej polityczno-militarnej akcji lub samodzielnego ataku. E. Lichocki za cyberterroryzm uznał także wykorzystanie sieci teleinformatycznych przez organizacje terrorystyczne do *propagandy, rekrutacji, komunikacji, mobilizacji, zbierania informacji o potencjalnych celach ataku, planowania i koordynacji akcji oraz szeroko pojętej dezinformacji i walki psychologicznej*⁷⁰.

Na tym tle można więc wskazać na kilka zasadniczych cech zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego jakim jest cyberterroryzm. Przede wszystkim cyberterroryzm charakteryzuje się szeroko pojętą polityczną motywacją. Przykładowo, może on więc obejmować promocję określonych postulatów o charakterze ideologicznym lub religijnym. Jak wskazano wcześniej, polityczna inspiracja towarzyszy również szeroko pojętemu hakytywizmowi. Jak jednak słusznie zauważyła Dorothy E. Denning, cyberterroryzm od hakytywizmu odróżnia cel, jakim jest wyrządzenie możliwie dużych strat przeciwnikowi, włącznie z ofiarami ludzkimi⁷¹. Co za tym idzie, działania w sieci mogą mieć reperkusje nie tylko w wymiarze *online*, ale także *offline*. Podczas gdy hakerzy i hakywiści ograniczają się do stosunkowo niegroźnych technik, cyberterroryści stosują najbardziej zaawansowane metody przeciwko celom mającym kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Słusznie więc Ernest Lichocki wskazał na infrastrukturę krytyczną jako obszar szczególnego zainteresowania terrorystów w cyberprzestrzeni. Potencjalny atak, np. przeciwko sieci elektroenergetycznej miałby bowiem katastrofalne skutki, paraliżując w zasadzie funkcjonowanie państwa oraz doprowadzając do trudnych do przewidzenia

⁷⁰ E. Lichocki, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożeń dla bezpieczeństwa*, [w:] K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 71.

⁷¹ Za A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy...*, s. 61.

konsekwencji w wymiarze społecznym i gospodarczym⁷². Mimo braku zgody ekspertów co do rzeczywistych źródeł tych incydentów, jako przykłady tego typu aktów cyberterrorystycznych podaje się awarie brazylijskiej sieci elektroenergetycznej w 2005 i 2007 roku⁷³. Za akt cyberterroryzmu należałoby także uznać ataki przeciwko estońskiej bankowości internetowej, stanowiącej część systemu finansowego państwa, w kwietniu 2007 roku lub wykorzystanie wirusa *Stuxnet* przeciwko irańskiemu programowi atomowemu. Ponadto należy pamiętać, iż ta forma szkodliwej działalności w sieci posiada także niezwykle istotny wymiar psychologiczny⁷⁴. Co za tym idzie, celem cyberterrorystów jest nie tylko dokonanie określonych zniszczeń, ale także osiągnięcie określonego celu politycznego poprzez oddziaływanie w wymiarze propagandowym i psychologicznym. Tak więc założeniem takiego ataku może tu być m.in. wywarcie określonego wpływu na decydentów państwowych lub wywołanie poczucia strachu wśród społeczeństwa. Po trzecie, w odróżnieniu od wyżej omówionych zagrożeń, za aktami cyberterrorystycznymi stoją z reguły podmioty o wysokim stopniu zorganizowania. Co prawda, można sobie wyobrazić sytuację, w której pojedynczy programista mógłby zorganizować poważny atak przeciwko infrastrukturze krytycznej państwa, jest to jednak mało prawdopodobne. Odpowiedni potencjał do tego typu działań posiadają natomiast organizacje terrorystyczne, sympatyzujące z nimi grupy oraz przede wszystkim państwa. Świadczy o tym skuteczne wykorzystanie, stworzonego przez USA i Izrael, wirusa *Stuxnet*⁷⁵. Wreszcie, jak słusznie podkreślono w przytoczonych wyżej definicjach A. Bógdał-Brzezińskiej, M.F. Gawryckiego oraz E. Lichockiego, w szerokim rozumieniu cyberterroryzm obejmuje również wykorzystanie Internetu do rekrutacji,

⁷² Skutkiem tego typu ataku mogłyby być bowiem, np. paraliż sieci transportowej czy służby zdrowia, co najprawdopodobniej skutkowałoby ofiarami wśród ludności cywilnej. Zob. E. Bumiller, *Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U.S.*, „The New York Times”, 11.10.2012.

⁷³ M. Mylrea, *Brazil's Next Battlefield: Cyberspace*, „Foreign Policy Journal”, 15.11.2009, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2009/11/15/brazils-next-battlefield-cyberspace/>, 18.02.2012.

⁷⁴ Za E. Lichocki, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożeń dla bezpieczeństwa*, s. 73.

⁷⁵ Zob. *Annual Report PandaLabs*, Panda Security 2010; A. Matrosov, E. Rodionov, D. Harley, J. Malcho, *Stuxnet Under the Microscope*, ESET Report 2010, Rev. 1.31.

komunikacji czy bieżącej propagandy politycznej. Wbrew pozorom jest to fenomen bardzo powszechny, szczególnie w krajach Szerokiego Bliskiego Wschodu⁷⁶.

Cyberszpiegostwo

W ciągu ostatnich kilkunastu lat szczególną i jednocześnie jedną z najpopularniejszych form zagrożeń teleinformatycznych stało się cyberszpiegostwo. Można je najogólniej zdefiniować jako wykorzystanie przestrzeni teleinformatycznej do zdobywania informacji niejawnych. Proceder ten jest z reguły zdecydowanie prostszy, bezpieczniejszy i tańszy niż tradycyjne formy szpiegostwa. Co prawda, nigdy w pełni nie będzie w stanie zastąpić działań odpowiednich służb wywiadowczych w terenie, jednak w wielu przypadkach może ułatwić zdobycie tajnych informacji, które współcześnie są traktowane jako wartościowy towar. To właśnie z tego wynika stale rosnąca popularność tego typu działalności w cyberprzestrzeni. W ciągu ostatnich dwóch dekad można było bowiem zaobserwować stale rosnącą liczbę włamań komputerowych, których głównym celem było zdobycie zastrzeżonych danych. Wykształcił się proceder szeroko zakrojonych operacji, których celem stały się zachodnie korporacje, instytuty badawcze lub instytucje rządowe. Głównym ich powodem jest chęć uzyskania zaawansowanych technologii. Należy zauważyć, iż w takim ujęciu fenomen ten nie nosi znamion działalności *stricte* przestępczej. Poziom skomplikowania i zaawansowania wielu operacji wywiadowczych w sieci daje bowiem podstawy do stwierdzenia, iż coraz częściej cyberprzestrzeń jest wykorzystywana w ten sposób przez służby państwowe. Wiele wskazuje również na fakt, iż częstokroć rządy zatrudniają różnego rodzaju podmioty pozapaństwowe do prowadzenia tego typu akcji⁷⁷.

Warto przytoczyć tu kilka przykładów, które dowodzą rosnącego znaczenia tego procederu. Pierwsze włamania mające na celu zdobycie poufnych informacji zdarzały się już w latach 80. XX wieku. Jednak to dopiero na początku XXI wieku

⁷⁶ Zob. *The Use of the Internet for Terrorist Purposes*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York 2012.

⁷⁷ Zob. *Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, Mandiant Report 2012.

cyberszpiegostwo stało się jedną z najpopularniejszych form szkodliwej działalności w sieci. W 2003 roku w wyniku operacji *Titan Rain* łupem chińskiej grupy padły serwery należące do amerykańskiego rządu, korporacji oraz instytucji badawczych. Udało jej się uzyskać dane dotyczące m.in. planów i technologii NASA, Lockheed-Martin czy Redstone Arsenal, w tym projektu *Joint Strike Fighter*⁷⁸. W kolejnych latach doszło do całej serii doskonale zorganizowanych i przeprowadzonych włamań do komputerów i sieci należących do instytucji rządowych, biznesowych i naukowych w USA oraz Europie Zachodniej. W 2007 roku chińscy specjaliści wzięli na cel serwery amerykańskiego Departamentu Handlu, Obrony i Stanu. W 2008 roku wyprowadzono tajne dane z wewnętrznej sieci amerykańskiej armii, wykorzystując do tego metody inżynierii społecznej oraz błędy personelu⁷⁹. W 2009 roku natomiast kanadyjski zespół „Information Warfare Monitor” odkrył chińską grupę cyberszpiegowską *GhostNet*, która stała za włamaniami w 103 krajach, w tym m.in. w Niemczech, Pakistanie, Tajlandii czy na Cyprze. Co ciekawe, objęły one również komputery należące do tybetańskich opozycjonistów. O sprawności i wysokim zaawansowaniu ataków świadczył fakt, iż do zbierania informacji wykorzystywano nawet zainstalowane w komputerach kamery internetowe⁸⁰.

Jak wspomniano wcześniej, poziom zorganizowania i dobór celów wielu operacji cyberszpiegowskich przeciwko państwom zachodnim często bywa zbyt wysoki, by sądzić, iż stoją za nimi wyłącznie grupy przestępcze. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na jeszcze dwa incydenty. Po pierwsze, jak wspomniano już wcześniej, władze amerykańskie skrytykowały beczynność Pekinu po atakach na korporację Google⁸¹. Po drugie, w lutym 2013 roku zaprezentowano raport korporacji Mandiant, który został poświęcony chińskiej aktywności cyberszpiegowskiej w USA. Według niego, za wieloma incydentami stoi tajna chińska jednostka 61398 z siedzibą

⁷⁸ B. Graham, *Hackers Attack Via Chinese Web Sites*, „Washington Post”, 28.08.2005; M. Lakomy, *Cyberwojna...*, s. 144-148.

⁷⁹ T. Greene, *Pentagon officials details U.S. military net attack*, 25.08.2010, <http://www.networkworld.com/news/2010/082510-pentagon-net-hack.html>, 20.02.2013.

⁸⁰ M. Lakomy, *Znaczenie cyberprzestrzeni dla bezpieczeństwa państw...*, s. 62-63.

⁸¹ *Secretary of State Hillary Clinton says China's Cyber Attacks Must Face Consequences*, Government Security, <http://www.governmentsecurity.org/latest-security-news/secretary-of-state-hillary-clinton-says-chinas-cyber-attacks-must-face-consequences.html>, 18.02.2013.

w Szanghaju, funkcjonująca w ramach sił zbrojnych ChRL. Ma ona zatrudniać tysiące specjalistów, których zadaniem jest zdobywanie poufnych informacji i technologii z serwerów należących do zachodnich instytucji państwowych, naukowych oraz korporacji. Zasadniczym celem tego typu operacji jest oczywiście zmniejszenie technologicznej przepaści między Chinami a Stanami Zjednoczonymi, szczególnie w wymiarze militarnym i gospodarczym. Władze w Pekinie odrzuciły te oskarżenia, dodając przy tym, iż nie istnieje ustalona w wymiarze międzynarodowym definicja „ataków hakerskich” oraz brakuje podstaw prawnych do ich odróżnienia od „rutynowego zbierania informacji” w sieci⁸². Potwierdziło to tym samym potrzebę opracowania odpowiedniej umowy międzynarodowej, która uregulowałaby wskazane przez ChRL wątpliwości.

Na tej podstawie cyberszpiegostwo można więc określić jako pozyskiwanie niejawnych danych i informacji przy wykorzystaniu potencjału sieci teleinformatycznych przez państwa lub powiązane z nimi podmioty. Z perspektywy analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego posiada ono kilka istotnych cech. Po pierwsze, najpoważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa poufnych informacji, np. w sieciach wojskowych, stanowią zatrudnione przez państwa grupy przestępcze, lub jak wspomniano wyżej, wyspecjalizowane jednostki wywiadowcze lub wojskowe. Po drugie, cyberszpiegostwo posługuje się innym zestawem metod niż np. cyberterrorizm. Wykorzystuje się przede wszystkim techniki zapewniające niskie prawdopodobieństwo wykrycia, w tym np. wyspecjalizowane oprogramowanie (np. robaki, konie trojańskie, *keyloggers*), *phishing* czy techniki z zakresu inżynierii społecznej. Częstokroć bowiem to właśnie czynnik ludzki jest najsłabszym elementem zabezpieczeń komputerowych⁸³. Po trzecie wreszcie, celem tego procederu nie jest wyrządzenie bezpośrednich szkód, lecz uzyskanie poufnych informacji, których wyciek

⁸² *Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, Mandiant Report 2012; *Chiny odrzucają oskarżenia o hakerskie ataki w USA*, Wirtualna Polska, 20.02.2013, <http://konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Chiny-odrzucaja-oskarzenia-o-hakerskie-ataki-w-USA,wid,15348738,wiadomosc.html>, 20.02.2013.

⁸³ *Cyber Espionage. The harsh reality of advanced security threats*, Deloitte, Center for Security & Privacy Solutions, 2011, s. 7.

może stanowić zasadnicze zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Działania zbrojne w cyberprzestrzeni

Jak wspomniano wyżej, już w połowie lat 90. XX wieku pojawiły się pierwsze głosy klasyfikujące cyberprzestrzeń jako kolejny teatr wojny⁸⁴. W styczniu 1996 roku ośrodek badawczy RAND ogłosił słynny raport, w którym stwierdzono możliwość prowadzenia „strategicznej wojny w cyberprzestrzeni”⁸⁵. Wraz z dynamicznym rozwojem Internetu oraz procesem digitalizacji niemal wszystkich dziedzin życia wizje te stopniowo stawały się coraz bardziej realne. Pojawienie się wielu nowych form szkodliwej działalności w cyberprzestrzeni na przełomie XX i XXI wieku postawiło pytanie, czy sieć może być wykorzystana do walki zbrojnej. Była to kwestia o tyle istotna, iż obejmowała szereg poważnych dylematów, w tym m.in.: niematerialną specyfikę sygnału elektronicznego w kontekście prawa wojny, prawa międzynarodowego czy najważniejszych umów (np. Karty Narodów Zjednoczonych), rzeczywisty potencjał militarny cyberprzestrzeni czy samą istotę pojęcia walki zbrojnej i wojny.

Stosunkowo szybko okazało się, iż ataki teleinformatyczne mogą być naturalnym zjawiskiem towarzyszącym konfliktom zbrojnym, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Do pierwszych, bardzo ograniczonych prób wykorzystania cyberprzestrzeni w konflikcie zbrojnym, doszło w 1991 roku w trakcie operacji „Pustynna Burza”. Bardzo proste włamania komputerowe towarzyszyły również obu wojnom w Czeczenii⁸⁶. Cyberprzestrzeń stała się również polem starć serbskich i natowskich informatyków w 1999 roku w trakcie interwencji Sojuszu Północnoatlantyckiego w Kosowie. Z jednej strony specjaliści Sojuszu dokonali ograniczonych ataków teleinformatycznych przeciwko reżimowi w Belgradzie. Jak

⁸⁴ J.A. Warden, *Enemy as a System*, „Air power Journal”, 1995, nr 9, s. 40-55; P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Niebezpieczna przestrzeń cybernetyczna*, „Transformacje”, 2006, nr 1-4, t. 47-50, s. 58.

⁸⁵ *Strategic War...in Cyberspace*, „RAND Research Brief”, styczeń 1996; R.C. Molander, A.S. Riddile, P.A. Wilson, *Strategic Information Warfare: A New Face of War*, Santa Monica 1996.

⁸⁶ F. Schreier, *On Cyberwarfare*, „DCAF Horizon 2015 Working Paper”, vol. 7, s. 107.

jednak słusznie zauważył Julian Borger z „The Guardian”, Pentagon nie zdecydował się, mimo posiadanego potencjału, na operację na pełną skalę w cyberprzestrzeni. Obawiano się nie tylko prawnych implikacji tego typu działań, lecz także ujawnienia swoich rzeczywistych zdolności w tej dziedzinie⁸⁷. Z drugiej strony serii odwetowych ataków na serwery należące do NATO dokonali hakerzy serbscy oraz chińscy⁸⁸. Po raz pierwszy na większą skalę ofensywne działania w cyberprzestrzeni towarzyszyły więc konwencjonalnemu konfliktowi zbrojnemu. W późniejszym okresie tendencja ta jedynie się potwierdziła. Ograniczone ataki w cyberprzestrzeni miały miejsce w czasie amerykańskiej interwencji w Iraku w 2003 roku. Jednak i w tym wypadku Biały Dom nie zdecydował się na wykorzystanie swego pełnego potencjału do zaatakowania irackiej infrastruktury krytycznej, z obawy przed trudnymi do przewidzenia konsekwencjami prawnymi oraz niepotrzebnym ujawnieniem technik włamań przyszłym przeciwnikom⁸⁹.

Przełom w dyskusji na ten temat nastąpił jednak dopiero w 2007 roku. Jak wspomniano już wcześniej, w kwietniu 2007 roku doszło do masowych cyberataków na Estonię, które zostały określone mianem „pierwszej cyberwojny”, choć nie miały charakteru militarnego. Przyczyniły się one jednak do dostrzeżenia tej problematyki przez międzynarodową opinię publiczną. Już w kilka miesięcy później, we wrześniu 2007 roku, doszło do modelowego wykorzystania cyberprzestrzeni jako kolejnego teatru wojny. Wówczas doszło bowiem do izraelskiej operacji *Orchard*, której celem było zniszczenie syryjskiego ośrodka badań nad bronią atomową. Aby zapewnić sukces nalotu, służby wywiadowcze Izraela zainfekowały syryjski system obrony powietrznej wirusem komputerowym. W efekcie oślepieno radary sił zbrojnych Syrii, które nie były w stanie wykryć wlatujących w jej przestrzeń powietrzną izraelskich samolotów⁹⁰. Wydarzenie to stało się symbolem rosnącego potencjału

⁸⁷ J. Borger, *Pentagon kept the lid on cyberwar in Kosovo*, „The Guardian”, 09.11.1999.

⁸⁸ S. Myrli, *NATO and Cyber Defence*, NATO Parliamentary Assembly, 173 DSCFC 09 E BIS; J. Carr, *Real Cyber Warfare: Carr's Top Five Picks*, „Forbes”, 02.04.2011, <http://www.forbes.com/sites/jeffreycarr/2011/02/04/real-cyber-warfare-carrs-top-five-picks/>, 20.02.2013.

⁸⁹ C.R. Smith, *Cyber War Against Iraq*, Newsmax.com, 13.03.2003, <http://archive.newsmax.com/archives/articles/2003/3/12/134712.shtml>, 20.02.2013.

⁹⁰ Zob. T. Rid, *Cyber War Will Not Take Place*, „Journal of Strategic Studies”, 2012, nr 1.

cyberprzestrzeni jako kolejnego teatru działań zbrojnych. Po raz pierwszy, i jak dotąd jedyny, na taką skalę udało się bowiem z sukcesem połączyć ataki teleinformatyczne z konwencjonalnym uderzeniem zbrojnym, *de facto* paraliżując jeden z kluczowych elementów systemu obronnego reżimu Baszara al Assada.

W tym kontekście warto także wspomnieć o wojnie gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 roku. Federacja Rosyjska na atak gruziński zareagowała bowiem nie tylko konwencjonalnymi siłami zbrojnymi, lecz także aktywnymi działaniami w cyberprzestrzeni. Głównie dzięki wykorzystaniu sieci *botnet* i metod DDoS, Rosjanom szybko udało się sparaliżować najważniejsze witryny internetowe należące do rządu Gruzji (np. *civil.ge*). Zaatakowano również wiele popularnych stron komercyjnych, informacyjnych oraz naukowych. Według niektórych źródeł, ataki objęły także gruzińską sieć telekomunikacyjną. Spotkały się onez bardzo ograniczoną odpowiedzią specjalistów gruzińskich, którzy zablokowali strony należące m.in. do agencji prasowej RIA Nowosti czy niektórych telewizji. W odróżnieniu od operacji *Orchard* działania rosyjskich specjalistów nie miały bezpośredniego wpływu na przebieg konfliktu zbrojnego. Miały natomiast zasadnicze znaczenie z punktu widzenia walki informacyjnej i propagandy wojennej, zapewniając Kremlowi znaczącą przewagę nad rządem w Tbilisi. Został on bowiem częściowo pozbawiony możliwości prezentowania swojego stanowiska w trakcie konfliktu. Podobnie jak w przypadku Kosowa, Iraku czy Estonii, również i w tym wypadku nie doszło jednak do działań, które stanowiłyby bezpośrednie zagrożenie dla infrastruktury krytycznej państwa⁹¹.

W świetle powyższych wydarzeń w literaturze specjalistycznej używa się z reguły dwóch grup pojęć. Z jednej strony wskazuje się na coraz większą możliwość wykorzystania cyberprzestrzeni jako kolejnego teatru walki zbrojnej, co udowodniła operacja Izraela przeciwko Syrii w 2007 roku. Warto tu przytoczyć opinię Alexisa Bautzmanna z francuskiego Centre d'Analyse et de Prévision des Risques Internationaux (CAPRI), według którego na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku należy ponownie przemyśleć znaczenie bezpieczeństwa oraz narodowej

⁹¹ M. Lakomy, *Geopolityczne następstwa wojny gruzińsko-rosyjskiej*, „Przegląd Zachodni”, 2010, nr 4, s. 185; D. Hollis, *Cyberwar Case Study: Georgia 2008*, „Small Arms Journal”, 06.01.2011.

suwerenności w kontekście rozwoju technologii ICT. Można bowiem zauważyć rosnącą militaryzację Internetu, przejawiającą się powstawaniem jednostek wojskowych, wyspecjalizowanych w walce w środowisku teleinformatycznym. Działania w tym kierunku podjęły nie tylko Stany Zjednoczone (dowództwo USCYBERCOM), ale także m.in. Wielka Brytania czy Chiny. Co ciekawe, plany stworzenia osobnego rodzaju wojsk informacyjnych sformułowała również Polska. Przy czym, jak zauważył Alessandro Bufalini, rozwój cyberprzestrzeni w tym kierunku rodzi szereg poważnych wyzwań nie tylko natury wojskowej i politycznej, ale także prawnej⁹². Z drugiej jednak strony, np. w przypadku wojny w Gruzji, często wykorzystuje się termin walki informacyjnej. Piotr Sienkiewicz i Halina Świeboda wyróżnili następujące jej cechy: celem jest uzyskanie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem, przeciwnik jest „niewidzialny”, terenem działań jest cyberprzestrzeń, podstawową formą walki są cyberataki, obiektem ataków szczególnej wagi jest infrastruktura krytyczna, a istotnym czynnikiem pozostaje czas. Ponadto, jak zauważyli, walka informacyjna była od zawsze istotnym aspektem działań zbrojnych⁹³.

Mając to na uwadze, należy jednak stwierdzić, iż termin „informacyjny” (np. walka informacyjna czy bezpieczeństwo informacyjne), wykorzystywany tak w polskiej, jak i zagranicznej literaturze oraz w wielu oficjalnych dokumentach (np. Stanów Zjednoczonych), może niekiedy budzić pewne wątpliwości natury interpretacyjnej. Zgodnie z interpretacją kategorii bezpieczeństwa informacyjnego przytoczoną przez Krzysztofa Liedela, zwraca się szczególną uwagę na ochronę informacji przed niepożądanym *ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania*. W tym rozumieniu informacja posiada m.in. takie funkcje jak: decyzyjna, modelowania (opisywania), sterująca (systemy informatyczne), rozwoju wiedzy, kapitałotwórcza czy kulturotwórcza⁹⁴. Powstaje

⁹² A. Bautzmann, *Le cyberspace, nouveau champ de bataille?*, "Diplomatie. Affaires Stratégiques et Relations Internationales", luty-marzec 2012, s. 80-81 ; *Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030*, Warszawa 2008, s. 23; A. Bufalini, *Les cyber-guerres a la lumière des regles internationales sur l'interdiction du recours à la force*, [w:] M. Arcari, L. Balmond (red.), *La gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective*, Napoli 2012, s. 92.

⁹³ P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Sieci teleinformatyczne jako instrument państwa – zjawisko walki informacyjnej*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), dz. cyt., s. 84.

⁹⁴ K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] K. Liedel (red.), dz. cyt., s. 53-56.

jednak zasadnicze pytanie, czy walka informacyjna obejmowałaby wszystkie aspekty szkodliwego wykorzystania cyberprzestrzeni. Istnieje bowiem wątpliwość, czy ataki teleinformatyczne, których rezultatem byłyby szkody fizyczne, materialne można zakwalifikować jako manipulację informacją. W tym kontekście, aby uniknąć tego problemu, walkę informacyjną często definiuje się bardzo szeroko, z reguły jako konflikt, w którym *informacja jest jednocześnie zasobem, obiektem ataku i bronią, a zarazem obejmuje on fizyczne niszczenie infrastruktury, wykorzystywanej przez przeciwnika do działań operacyjnych*⁹⁵. W tym rozumieniu obejmowałaby ona jednak w zasadzie wszystkie kategorie wyzwań pojawiających się w cyberprzestrzeni. Takie rozwiązanie, jakkolwiek z jednego punktu widzenia uzasadnione, mogłoby jednocześnie zamazać odmienne cechy poszczególnych form zagrożeń teleinformatycznych dla bezpieczeństwa państw oraz, z pewnej perspektywy, wykraczać poza definicję słowa „informacja”⁹⁶. Warto w tym kontekście zauważyć, iż w Wizji Sił Zbrojnych RP – 2030, opracowanej przez Departament Transformacji Ministerstwa Obrony Narodowej RP, wymiar teleinformatyczny (cyberprzestrzenny) oraz sferę informacyjną potraktowano jako obszary nieco odmienne. Stwierdzono tam bowiem: *Obok tradycyjnych, fizycznych geoprzestrzeni jak ląd, morze, przestrzeń powietrzna (powietrzno-kosmiczna) do prowadzenia walki będą wykorzystywane sfery pozbawione parametrów geograficznych, niemierzalne i nieograniczone takie jak wirtualna przestrzeń cybernetyczna i sfera informacyjna. Obszary te będą się na siebie nakładać i wzajemnie uzupełniać tworząc jednolitą, nieznaną do tej pory przestrzeń walki sił zbrojnych*. W punkcie 44. dokumentu dodano również, iż w przyszłości operacje sił zbrojnych będą miały charakter operacji połączonych, obejmujących m.in. siły realizujące zadania *w cyberprzestrzeni oraz w sferze informacyjnej*⁹⁷. Na tej podstawie warto przywołać opinię eksperta Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Freda Shreiera, który słusznie wskazał, iż walka informacyjna jest pojęciem zdecydowanie szerszym niż walka

⁹⁵ Zob. P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Sieci teleinformatyczne jako instrument państwa...*, s. 80.

⁹⁶ Np. A. Webster określił informację jako wiedzę przekazywaną *przez innych ludzi bądź uzyskiwaną przez studia, obserwacje, badania*. Za K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, s. 50.

⁹⁷ *Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030*, Warszawa 2008, s. 13-15.

w cyberprzestrzeni, obejmuje nie tylko działania dokonywane za pomocą sieci teleinformatycznych, ale także działania psychologiczne, walkę elektroniczną czy wprowadzanie przeciwnika w błąd⁹⁸.

Na podstawie powyższych rozważań można więc stwierdzić, iż militarne zastosowanie cyberprzestrzeni obejmuje różnorodne formy i metody cyberataków⁹⁹, wymierzone w obiekty o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym m.in. elementy infrastruktury krytycznej czy sieci, serwery i systemy wojskowe. Głównym celem tego typu działań jest realizacja określonego zadania o charakterze militarnym, mającym doniosłe skutki w wymiarze fizycznym (zniszczenia materialne), w sferze informacyjnej¹⁰⁰ lub w szeroko rozumianej cyberprzestrzeni. Militarne zastosowanie sieci teleinformatycznych przejawia się więc takimi atakami, które w zasadniczym stopniu ułatwiłyby lub zastąpiły konwencjonalne działania na innych obszarach konfliktu lub operacji wojskowej. Ponadto należy podkreślić, iż ta forma zagrożeń teleinformatycznych jest właściwa tylko tym państwom, które dysponują odpowiednim potencjałem oraz posiadają adekwatną motywację¹⁰¹.

Zakończenie

Incydenty w cyberprzestrzeni od lat stanowią rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa państw. Oprócz szeregu dylematów natury czysto technicznej wiążą

⁹⁸ F. Schreier, *On Cyberwarfare...*, s. 19-21.

⁹⁹ Mogą to być np. ataki DDoS za pomocą sieci *botnet* czy wyspecjalizowane złośliwe oprogramowanie.

¹⁰⁰ Celem może być, np. uzyskanie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem, jak również zablokowanie możliwości pozyskiwania lub przesyłania przez niego informacji. Tego typu działania podjęli rosyjscy specjaliści w trakcie wojny gruzińsko-rosyjskiej.

¹⁰¹ Artykuł pomija fenomen cyberwojny, który jest w ostatnich latach często omawiany w literaturze specjalistycznej. Należy zauważyć, iż nie ma zgody badaczy co do jednoznacznego rozumienia tego terminu, jego zasadności oraz najważniejszych cech. Według jednych, oznacza on wykorzystanie cyberprzestrzeni jako piątego teatru wojny. Inni postrzegają go jako neologizm zawierający się w szeroko rozumianej wojnie ery informacyjnej. W opinii Autora natomiast, obejmuje on działalność państw o charakterze cyberterrorystycznym, cyberszpiegowskim oraz militarne wykorzystanie sieci teleinformatycznych. Bez względu na te różnice nie ulega wątpliwości, iż cyberwojna jest zjawiskiem wiążącym się z szeregiem poważnych dylematów natury politycznej, prawnej i militarnej, przez co zasadnym jest omówienie tej problematyki w osobnym opracowaniu. Zob.: P. Sienkiewicz, *Wizje i modele wojny informacyjnej*, [w:] L.H. Haber (red.), *Społeczeństwo informacyjne – wizja czy rzeczywistość?*, Kraków 2003; P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Sieci teleinformatyczne jako instrument państwa – zjawisko walki informacyjnej*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009; K. Liedel, P. Piasecka, *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 1; M. Lakomy, *Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2011, nr 3-4.

się z nimi również bardzo poważne wątpliwości natury politycznej i prawnej. Jak wspomniano wyżej, z perspektywy nauk społecznych sfera bezpieczeństwa teleinformatycznego¹⁰² jest bowiem obszarem wysoce skomplikowanym, niejednoznacznym i wielowymiarowym. Mimo niemal trzech dekad dyskusji na ten temat nadal nie przygotowano skutecznych i ogólnie przyjętych rozwiązań dotyczących politycznej i prawnej oceny skutków najpoważniejszych cyberataków oraz właściwej nań odpowiedzi. Ze względu na odmienne podejście poszczególnych państw nie opracowano międzynarodowego traktatu, który uregulowałby wszystkie wątpliwości związane z ofensywnym, militarnym wykorzystaniem przestrzeni teleinformatycznej, aktami cyberspiegostwa lub cyberterroryzmu. Brak jest także powszechnej zgody co do interpretacji najpoważniejszych incydentów komputerowych z punktu widzenia wykładni istniejących już przepisów prawa międzynarodowego, czy takich kategorii jak suwerenność i integralność terytorialna. W wymiarze wewnętrznym natomiast niewiele państw dotychczas jasno określiło, w jaki sposób będą reagować na najpoważniejsze zagrożenia pojawiające się w cyberprzestrzeni¹⁰³.

Na tym tle opracowanie spójnego aparatu pojęciowego, który byłby właściwy zarówno dla nauk technicznych, jak i społecznych, jest rzeczą mało prawdopodobną. Każdy z tych obszarów wiedzy skupia się bowiem na odmiennych zagadnieniach. W tym kontekście, zaprezentowana typologia zagrożeń teleinformatycznych jest próbą uchwycenia ich najistotniejszych i zarazem najbardziej podstawowych cech z perspektywy politologicznej. Może ona stanowić przyczynek do sformułowania szerszej, kompleksowej i interdyscyplinarnej klasyfikacji zagrożeń w cyberprzestrzeni, która uwzględniłaby nie tylko najistotniejsze uwarunkowania techniczne, ale także ich źródła, stopień organizacji, motywacje i cele oraz obszar działań. Wydaje się, iż tylko

¹⁰² Czyli zestawu zagadnień odpowiednio zawężonych w stosunku do kategorii bezpieczeństwa informacyjnego, obejmujących wyłącznie sferę funkcjonowania cyberprzestrzeni.

¹⁰³ Dotychczas najbardziej klarowne stanowisko zajęły Stany Zjednoczone, które jednoznacznie zarezerwowały sobie prawo do reagowania siłą militarną na najpoważniejsze ataki w cyberprzestrzeni. Zob. D. Alexander, *U.S. reserves right to meet cyber attack with force*, Reuters, 15.11.2011, <http://www.reuters.com/article/2011/11/16/us-usa-defense-cybersecurity-idUSTRE7AF02Y20111116>, 03.03.2013.

tak szerokie i wieloaspektowe podejście pozwoli przyczynić się do lepszej percepcji zagrożeń teleinformatycznych w naukach społecznych, a przez to do wypracowania skuteczniejszych rozwiązań prawnych i politycznych tak w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym.

Tabela 1. Cechy najpoważniejszych zagrożeń teleinformatycznych.

	Źródła	Stopień organizacji	Motywacje	Cele	Stopień zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa	Wybrane konsekwencje polityczne	Wyzwaniadla prawa międzynarodowego
Haking	Jednostki Grupy	Niski	Indywidualne	Rozwój własnych umiejętności	Bardzo niski	Brak	Brak
Haktywizm	Jednostki Grupy	Niski z pewnymi elementami koordynacji na poziomie narodowym lub międzynarodowym	Polityczne, społeczne, uniwersalne	Promocja określonych postaw, wartości lub ideologii w przestrzeni publicznej	Bardzo niski	Czasami niewielkie straty wizerunkowe dla rządu	Brak
„Haktywizm patriotyczny”	Jednostki Grupy	Niski z elementami koordynacji na poziomie narodowym	Polityczne, Patriotyczne (narodowe)	Promocja lub obrona określonych postaw, idei politycznych oraz wartości, związanych z państwem pochodzenia. Zwalczanie innych, narodowych grup haktywistycznych lub ataki na instytucje rządowe i pozarządowe	Uzależniony od obiektu ataku. Z reguły są to strony internetowe, jednak łupem „cyberwojowników” mogą paść również elementy infrastruktury krytycznej	Wpisuje się w napięcia lub konflikty wewnętrzne i międzynarodowe. Działalność ta może być uznana za atak o charakterze zbrojnym. Pogarszają one stosunki dwustronne	Brak wykładni dotyczącej interpretacji takich aktów z perspektywy np. integralności terytorialnej, suwerenności lub definicji działań zbrojnych.
Cyberprzestępczość	Jednostki Grupy	Niski z pewnymi elementami koordynacji na poziomie narodowym lub międzynarodowym	Zróznicowane, obejmujące np. osiągnięcie korzyści osobistych, materialnych	Uzyskanie korzyści osobistych dzięki wykorzystaniu cyberprzestrzeni	Pośredni, uciążliwy przede wszystkim z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i społecznego	Z reguły brak. Cyberprzestępczość w wymiarze międzynarodowym może powodować jednak wzrost napięcia między państwami	Np. pominięcie tych kwestii z perspektywy międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej
Cyberterroryzm	Organizacje terrorystyczne i sympatyzujące z nimi grupy ekstremistów Państwa	Wysoki stopień organizacji i koordynacji	Polityczne	Dokonanie poważnych zniszczeń (materialnych lub niematerialnych), osiągnięcie założonego efektu psychologicznego i promocja własnej ideologii lub postulatów	Wysoki – głównym celem są elementy infrastruktury krytycznej i sieci oraz serwery wojskowe.	Może się wpisywać w napięcia, kryzysy i konflikty międzynarodowe. Może być również uznany za akt o charakterze militarnym	Brak wykładni dotyczącej interpretacji takich aktów z perspektywy, np. integralności terytorialnej, suwerenności lub definicji działań zbrojnych
Cyberszpiegostwo	Państwa i powiązane z nimi podmioty poza-państwowe	Wysoki stopień organizacji i koordynacji	Polityczne Gospodarcze	Uzyskanie niejawnych danych w różnych celach (np. rywalizacja wywiadowcza, technologiczna)	Wysoki – łupem mogą paść dane o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w tym np. zaawansowane technologie, informacje wywiadowcze	Prowadzi do pogorszenia stosunków dwustronnych (przykład USA-Chiny). Stanowi element rywalizacji państw w cyberprzestrzeni	Brak międzynarodowej definicji, która określiłaby, czym jest działalność cyberszpiegowska oraz z jakimi wiąże się konsekwencjami (<i>casus Chin</i>)
Militarne zastosowanie cyberprzestrzeni	Państwa	Bardzo wysoki stopień organizacji i koordynacji	Polityczne Wojskowe	Realizacja określonego celu o charakterze militarnym (np. zniszczenie ośrodka badań nad bronią atomową – operacja <i>Orchard</i>)	Bardzo wysoki – wiąże się z operacjami o charakterze zbrojnym. Może skutkować zniszczeniami fizycznymi i śmiercią obywateli	Wpisuje się w napięcia, kryzysy i konflikty międzynarodowe. Stanowi akt o charakterze zbrojnym	Brak obowiązującej interpretacji takich działań w świetle, np. Karty Narodów Zjednoczonych czy prawa wojny

Źródło: opracowanie własne.

dr Miron Lakomy – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego

Abstrakt

Artykuł jest próbą opracowania podstawowej typologii najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw z perspektywy nauk społecznych. Biorąc pod uwagę różnorodny stopień organizacji oraz odmienność form, a więc uwarunkowania, motywacje, metody i cele stawiane sobie przez działające w cyberprzestrzeni podmioty, wyróżniono następujące wyzwania dla bezpieczeństwa państw: haking, hakytywizm, „hakytywizm patriotyczny”, wąsko rozumianą cyberprzestępczość, cyberterrorizm, cyberszpiegostwo, militarne wykorzystanie cyberprzestrzeni. Źródłami tych form zagrożeń są zarówno podmioty państwowe, jak i pozapaństwowe. Szczególne znaczenie mają te wyzwania, które wiążą się z działalnością służb państwowych. Rodzą one bowiem różnorodne kontrowersje natury politycznej i prawnej. Jest to tym bardziej widoczne, iż do dziś nie ma zgody społeczności międzynarodowej co do sposobu interpretacji najpoważniejszych ataków teleinformatycznych. W tym kontekście wydaje się, iż zaproponowane w artykule szerokie i wieloaspektowe podejście pozwoli przyczynić się do lepszej percepcji zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa w naukach społecznych, a przez to do wypracowania skuteczniejszych rozwiązań prawnych i politycznych tak w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym.

CHALLENGES FOR THE CYBER SECURITY OF STATES – A TYPOLOGY ATTEMPT

Abstract

This article is an attempt to create a precise typology and definitions of cyber threats for the national security from the social sciences perspective. The analysis included multiple important cyber attack features, such as organization, technical determinants, motivations, techniques, tools, goals or political consequences. The

article distinguished several important cyber threat forms: hacking, hacktivism, patriot hacktivism, cyber crime, cyber terrorism, cyber espionage or cyber warfare. Sources of these challenges are usually very diverse, ranging from amateur individuals up to states and international organizations. Activity of states in cyberspace usually pose the gravest threats for the national and international security. It is not only due to their high complexity, but also grave political, legal and military consequences. On this basis, it is crucial to underline that nowadays there is no consensus within the international community when it comes to cyber security solutions. Typology and definitions presented in this article may contribute to a better understanding of major cyber challenges, as well as to an elaboration of more precise and efficient cyber defense mechanisms on the national and international level.

KONFLIKT POMIĘDZY BEZPIECZEŃSTWEM A PRAWAMI PODSTAWOWYMI W PRZESTRZENI WOLNOŚCI BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ. ASPEKTY AKSJOLOGICZNE I FUNKCJONALNE

Słowa kluczowe:

*wolność, bezpieczeństwo, wartości, Unia Europejska, Przestrzeń Wolności
Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*

W toku integracji europejskiej zapewnienie ochrony i promocji określonych wartości stało się jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej. Wśród wspomnianych wartości szczególne miejsce zajmuje demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego¹. Z kolei po dekadach zdecydowanej dominacji integracji gospodarczej w strukturach Wspólnot Europejskich, wraz z powstaniem Unii Europejskiej, kwestie związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, zarówno samej Unii, jej państw członkowskich, jak i jej obywateli, stały się jednymi z głównych obszarów współpracy państw członkowskich UE, a wg. niektórych badaczy, wysunęły się na czoło procesu integracji europejskiej².

O ile dążenie do zachowania i promocji wartości, takich jak prawa podstawowe i prawa człowieka, wolność oraz demokracja, wynika z podobieństwa ustrojowego wszystkich państw członkowskich UE oraz (w większym lub mniejszym zakresie) z ich wspólnej historii i kultury, o tyle dążenie do bezpieczeństwa wynika

¹ Patrz: *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 15-16.

² I. Loader, *Policing Securitization and Democratization in Europe*, [w:] T. Newburn, R. Sparks (red.), *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, Cullompton, Willan 2004, s. 60.

z natury wszystkich państw, gdyż jest jednym z ich podstawowych celów, potrzeb oraz wartości. W przypadku Unii Europejskiej bezpieczeństwo państw oraz ich obywateli jest częściowo zapewniane poprzez wspólne działania koordynowane, a niekiedy prowadzone, przez instytucje wyspecjalizowane będące owocem wieloletniej integracji regionalnej, a jednym z podstawowych obszarów współpracy państw członkowskich jest dążenie do ustanowienia Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Budując wspólnie przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, państwa członkowskie utworzyły obszar współpracy, w obrębie którego umacniać mają zarówno przestrzeganie praw podstawowych, wolności obywatelskich oraz praw człowieka, jak i bezpieczeństwo państw członkowskich oraz ich obywateli wewnątrz Unii Europejskiej (bezpieczeństwo wewnętrzne). Na poziomie narodowym proces zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, obejmujący między innymi sprawne działanie instytucji policyjnych oraz pozostałych instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego, wymaga ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa jednostki. Sytuacja analogiczna ma miejsce na poziomie europejskim, gdzie ciągle poszerzana i pogłębiana współpraca państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego zdaje się w coraz większym stopniu zderzać z równie szybko rozwijającym się systemem gwarancji praw podstawowych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aksjologicznych podstaw oraz instytucjonalnego wymiaru konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, który stopniowo rozwija się w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. U podstaw rozważań przedstawionych w niniejszym artykule, oprócz tezy o istnieniu rzeczonego konfliktu, leży teza, iż wspomniany konflikt najbardziej widoczny jest w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która jest obszarem współpracy państw członkowskich, mającym na celu zapewnianie zarówno bezpieczeństwa, jak i wolności państwom członkowskim i obywatelom UE. Problematyka konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, deficytu demokracji,

braku sądowej i demokratycznej kontroli oraz praw człowieka w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE jest często analizowana na gruncie politologii zachodniej³, jednak relatywnie rzadko staje się przedmiotem naukowych rozważań na gruncie polskich nauk o polityce czy nawet studiów europejskich.

Samo pojęcie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ma stosunkowo mocne umocowanie traktatowe, znajdujące się zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Artykuł 3. pkt 2. TUE definiuje to pojęcie poprzez stwierdzenie, iż *Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której gwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości*. Szczegóły konstrukcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości określone zostały w Tytule V Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w rozdziałach poświęconych współpracy policyjnej, współpracy sądowej w sprawach karnych, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz imigracji, azylu i kontroli granicznych⁴.

Nawet pobieżna analiza artykułów zawartych w Tytule V TfUE, pokazuje, iż obowiązujące prawo pierwotne UE, w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, kładzie zdecydowany nacisk na współpracę w zakresie promocji bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości, a postanowienia dotyczące wolności odnoszą się w znacznej mierze do prawa do swobodnego przemieszczania się po terenie UE. Analizując jednak prawo wtórne UE, a także regulacje niższego stopnia, dokumenty

³ Por.: E.Brouwer, *Data surveillance and border control in the EU: Balancing efficiency and protection of third country nationals*, [w:] T.Balzaq, S. Carrera (red.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Aldershot 2008; D.Bigo, *Frontier Control in the European Union: Who is in Control?*, [w:] D.Bigo, E.Guild (red.), *Controlling Frontiers, Free movement Into and Within Europe*, Aldershot 2005; J. P. Aus, *Supranational Governance in an >>Area of Freedom, Security and Justice<<: Eurodac and the Politics of Biometric Control*, „Sussex European Institute Working Paper” No 72, Brighton 2003; M. Anderson, J. Apap, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, „CEPS Policy brief” no 26, 2005.

⁴ Szerzej zob.: Art. 67-89 TfUE.

administracyjne, plany, strategie, oraz monitorując bieżącą działalność poszczególnych instytucji działających w ramach lub na obrzeżach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy dojść do wniosku, iż w wymiarze zarówno aksjologicznym, jak i instytucjonalnym, promocja wolności oraz ściśle z nią powiązana promocja i ochrona praw podstawowych odgrywają znacznie większą rolę w budowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, niż mogłoby to wynikać z prawa pierwotnego UE.

Zarówno w przypadku wolności, jak i bezpieczeństwa, Unia Europejska wprowadziła rozbudowany system ich zapewniania oraz promocji na wielu szczeblach. Po pierwsze, aby dane państwo mogło przystąpić do UE (a nawet stowarzyszyć się z nią), musi spełnić szereg wymogów odnoszących się do zapewniania bezpieczeństwa państwa oraz podstawowych praw i wolności jego obywateli⁵. Po drugie, Unia Europejska monitoruje i aktywnie wspiera zapewnianie wspomnianych wartości w państwach członkowskich. Po trzecie, Unia Europejska dąży do promowania wolności i bezpieczeństwa w skali globalnej, czego potwierdzeniem wydają się być dokumenty programowe Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE⁶. Nie ulega zatem wątpliwości, iż zarówno wolność, jak i bezpieczeństwo, w szerokich interpretacjach obydwu pojęć, są wartościami kluczowymi dla funkcjonowania Unii Europejskiej, zarówno jako organizacji międzynarodowej, jak i systemu politycznego.

Rozwiązaniem problemu konfliktu pomiędzy wolnością i prawami podstawowymi a bezpieczeństwem może być uznanie jednej z analizowanych wartości za nadrzędną. Przykładem takiego rozumowania może być twierdzenie, iż bezpieczeństwo jest potrzebą (a zarazem wartością) o charakterze egzystencjalnym,

⁵ W. M. Góralski, *Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej* [w:] W. M. Góralski, *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Warszawa 2007, s. 125.

⁶ Art. 21 TUE; *Secure Europe in a Better World. European Security Strategy; Updated European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law*, Dz. Urz. UE C 303 z 15.12.2009, s. 12-17; *European Union Guidelines on Human Rights Defenders*, General Affairs Council of 8 December 2008. Szerzej zob.: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 89-94.

niezbędną do normalnego funkcjonowania każdego podmiotu, w związku z czym może zostać uznana za potrzebę oraz wartość nadrzędną w stosunku do wolności i praw podstawowych. Poparcie takiego twierdzenia znaleźć można chociażby w tezie, iż prawdziwa wolność danego podmiotu nie jest możliwa bez zapewnienia mu bezpieczeństwa, lub w obserwacji państw o ugruntowanym (w zakresie egzystencjalnym) bezpieczeństwie, które nie zapewniają swoim obywatelom katalogu praw podstawowych, przyjętego w Unii Europejskiej.

Takie twierdzenie zdaje się jednak być zbytnim uproszczeniem, ponieważ bezpieczeństwo zarówno państwa, jak i poszczególnych obywateli, przestało być postrzegane jedynie w kategoriach przetrwania danego podmiotu, a zaczęło obejmować kwestie związane z jego statusem ekonomicznym, kulturalnym czy społecznym. Podobnemu przeobrażeniu poddane zostało również pojmowanie wolności, chociażby poprzez wprowadzenie pojęcia wolności negatywnej oraz pozytywnej, a także poprzez wprowadzenie szerokiego katalogu „wolności przedmiotowych” oraz szczegółowych praw podstawowych, składających się na bardziej ogólne i abstrakcyjne pojęcie „wolności” jako takiej.

W wyniku ewolucji pojęć bezpieczeństwa i wolności proste rozwiązanie stawiające bezpieczeństwo ponad wolnością traci rację bytu⁷. O ile szeroko akceptowanym rozwiązaniem jest selektywne ograniczanie wolności i praw podstawowych wybranych obywateli w toku prac wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, o tyle trudno jest uzyskać jednoznaczną i niewywołującą ożywionej dyskusji odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki czy też grupy społecznej może być przesłanką do ograniczania wolności gospodarczej innych podmiotów (w kontekście chociażby funkcji redystrybucyjnej państwa). Ze względu na poziom skomplikowania przedstawionego problemu oraz przedmiotową rozległość pojęć „wolność” oraz

⁷ Szerzej zob.: E. Guild, F. Geyer, *Security versus justice? Police and judicial cooperation in the European Union*, Aldershot 2008; D. Bigo, *Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*, [w:] T. Balzacq, S. Carrera (red.), dz. cyt., s. 35-44.

„bezpieczeństwo”, w praktyce niemożliwa jest jednoznaczna hierarchizacja tychże wartości, zwłaszcza w systemie Unii Europejskiej, w którym, oprócz interesów narodowych, reprezentowane są również interesy grup społecznych bazujących na spójnych wewnętrznie, choć nierzadko rywalizujących ze sobą nawzajem, systemach wartości. W związku z niemożnością wprowadzenia rzeczonej hierarchii wartości Unia Europejska zmuszona jest obecnie, w opinii Autora, do „równoległego” realizowania obu tych wartości pomimo faktu, iż mogą one wchodzić ze sobą w konflikt.

Obierając podejście funkcjonalne, Unię Europejską traktować należy jako system polityczny, a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jako jego podsystemem, którego funkcją jest zapewnianie, promowanie oraz ochrona określonych wartości. Przy założeniu, że zapewnianie obywatelom UE wolności oraz zapewnianie bezpieczeństwa (wewnętrznego) państwom członkowskim mogą znajdować się w konflikcie⁸, oraz przy założeniu, że proces osiągania zarówno jednego, jak i drugiego z wymienionych celów, ulega ciągłemu poszerzaniu (zarówno instytucjonalnemu, jak i przedmiotowemu), należy dojść do wniosku, iż w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wyróżnić można (przynajmniej) dwie tendencje o przeciwstawnych wektorach.

Funkcjonowanie w obrębie systemu politycznego dwóch ośrodków o przeciwstawnych celach, wynikających z faktu, iż ośrodki te mają zupełnie odmienne podstawy aksjologiczne, nie jest rzeczą niespotykaną. Na poziomie narodowym przykładem tego typu sytuacji jest funkcjonowanie w państwie oraz w społeczeństwie różnorodnych sił politycznych, opierających (w warstwie deklaratywnej) swój program na odmiennych ideologiach i odmiennych hierarchiach wartości. W systemie politycznym, jakim jest państwo demokratyczne, istnienie dwóch „przeciwstawnych” ośrodków nie prowadzi do destabilizacji całego systemu.

⁸ Konflikt ten nie objawia się permanentnie, a jedynie w sytuacjach, w których działania instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego lub/i instytucji na poziomie europejskim ingerują w wolność i prawa podstawowe obywateli.

Dzieje się tak między innymi dzięki instytucjonalizacji sporu politycznego, dostępowi do debaty publicznej oraz mechanizmom demokratycznym (zwłaszcza w parlamentach narodowych).

Należy zaobserwować jednak pewne istotne, z punktu widzenia analizowanej problematyki, różnice pomiędzy sytuacją przedstawioną w poprzednim akapicie a konfliktem rozwijającym się wewnątrz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Po pierwsze, w drugim przypadku do konfliktu dochodzi nie wewnątrz systemu politycznego, a wewnątrz znacznie mniej złożonego podsystemu, co sprawia, iż w rzeczoną konflikt zaangażowany jest znacznie większy odsetek kluczowych dla danego systemu/podsystemu instytucji⁹. Oznacza to, że w przypadku aksjologicznego konfliktu wewnątrz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE podsystem ten jest znacznie bardziej podatny na destabilizację, niż ma to miejsce w wypadku całego systemu na poziomie narodowym (tzn. w państwie demokratycznym). Po drugie, w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bardzo ograniczone jest funkcjonowanie mechanizmów stanowiących „wentyle bezpieczeństwa” dla skonfliktowanych ośrodków, takich jak otwarta debata publiczna¹⁰ czy kontrola i zaangażowanie instytucji parlamentarnych¹¹. W ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zaobserwować można także znacznie mniejszy stopień zinstytucjonalizowania tego konfliktu. Wszystko to sprawia, iż konflikt pomiędzy

⁹ Przykładowo, na poziomie państwowym (system), w przypadku rywalizacji o władzę pomiędzy opozycją, a obozem rządzącym, w konflikt wartości nie jest zaangażowana znaczna część systemu, podczas gdy w konflikt pomiędzy działaniami zmierzającymi do zapewnienia wolności, a działaniami zmierzającymi do zapewnienia bezpieczeństwa wewnątrz przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości zaangażowana jest znaczna część kluczowych aktorów instytucjonalnych funkcjonujących w ramach danego podsystemu.

¹⁰ Konflikt aksjologiczny pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem na poziomie europejskim rzadko poruszany jest w głównym nurcie debaty publicznej.

¹¹ Ze względu na zdecydowanie technokratyczny charakter współpracy w ramach przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, faktyczna rola Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych jest zdecydowanie mniejsza niż w pozostałych obszarach współpracy państw członkowskich (z wyjątkiem WPZiB). Szerzej zob.: H. G. Nilson, J. Siegl, *The Council in the Area of Freedom, Security and Justice*, [w:] J. Monar (red.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels, 2010, s. 79; B. Skłodowski, *An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom Security and Justice of the European Union*, „e-Politikon” nr 1(1), s. 89.

dążeniem do wolności a dążeniem do bezpieczeństwa może potencjalnie destabilizować przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE i znacząco redukować jej efektywność jako podsystemu Unii Europejskiej.

Analizę funkcjonalną oraz aksjologiczną konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, wynikającego z konstrukcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należy uzupełnić przykładami obszarów aktywności UE, w których konflikt ten zdaje się być najbardziej widoczny. Prezentowane przykłady nie obrazują rzecz jasna całości analizowanego w niniejszym artykule problemu, jednak pozwalają na zarysowanie jego charakteru. Przytoczone niżej przykłady wskazują na różnorodne działania Unii Europejskiej prowadzone w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w których dopatrzeć się można pewnej sprzeczności wynikającej z konfliktu pomiędzy wartościami, w oparciu o które budowana jest przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

Zarówno badacze zajmujący się tą tematyką, jak i różnego rodzaju organizacje pozarządowe, bardzo często podają przykład funkcjonowania systemu Eurodac, jako instrumentu UE obrazującego konflikt pomiędzy dążeniem do zapewniania wolności a potrzebą aktywnego kreowania bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich oraz bezpieczeństwa samej UE. System ten umożliwia zbieranie danych daktyloskopijnych od osób zatrzymanych podczas nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej UE (lub z powodu nielegalnego pobytu na jej terytorium) oraz od osób ubiegających się o uzyskanie statusu azylanta na terenie UE. Celem funkcjonowania tego systemu jest sprawdzenie, czy osoba ubiegająca się o azyl na terenie danego państwa członkowskiego nie próbowała wcześniej ubiegać się o azyl w innym państwie członkowskim lub nie przekroczyła w przeszłości granic Unii Europejskiej wbrew obowiązującym przepisom. Bez wątpienia system Eurodac jest instrumentem bardzo przydatnym w polityce imigracyjnej i azylowej UE, zwłaszcza w kontekście przestrzegania prawa imigracyjnego, zwalczania nielegalnej migracji oraz zapewniania bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. Należy jednak zwrócić

uwagę na fakt, iż działanie tego systemu często krytykowane jest jako stygmatyzujące azylantów i migrantów poprzez traktowanie ich jak potencjalnych przestępców, a nawet terrorystów¹². Powstają również kontrowersje wokół faktu, iż pobieranie odcisków palców jest przymusowe w stosunku do osób, które ubiegają się o azyl, czyli w stosunku do osób, co do których nie ma bezpośredniego podejrzenia, iż popełniły czyn zabroniony. Praktyki takie często traktowane są jako sprzeczne z katalogiem praw podstawowych, zawartych w Europejskiej Karcie Praw Podstawowych¹³, która (bez względu na zakres jej prawnego obowiązywania w poszczególnych okresach integracji europejskiej) traktowana może być jako dokument będący wyrazem stosunku Unii Europejskiej do ochrony wolności i praw podstawowych na jej terytorium.

Konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem jest szczególnie widoczny w kwestii dostępu narodowych instytucji bezpieczeństwa oraz Europolu do danych zgromadzonych w Eurodac. Dostęp ten nie jest obecnie możliwy, jednak od 2009 r. mają miejsce próby zmiany takiego stanu rzeczy (z inicjatywy KE), argumentowane faktem, iż rzeczony dostęp zapewniłby instytucjom policyjnym na poziomie europejskim oraz narodowym możliwości efektywniejszego zapewniania bezpieczeństwa obywatelom¹⁴. Propozycje te spotkały się jednak z ostrym sprzeciwem ze strony społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. We wrześniu 2012 r. Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych negatywnie zaopiniował projekt regulacji umożliwiających służbom policyjnym swobodny dostęp do systemu Eurodac, argumentując, iż jeżeli dostęp taki miałby być przewidziany w prawie UE, to zgoda na niego musiałaby być wydana na podstawie przekonujących danych, wskazujących na konieczność otrzymania danych daktyloskopijnych i wrażliwych z systemu Eurodac.

¹² V. Eechaudt, *Access to Eurodac by law enforcement authorities - an assessment*, Groningen, 2011, s. 48.

¹³ J. P. Aus, *Supranational Governance in an >>Area of Freedom, Security and Justice<<: Eurodac and the Politics of Biometric Control*, „SEI Working Paper” No 72, s. 39.

¹⁴ Szerzej o problematyce dostępu narodowych instytucji bezpieczeństwa do systemu Eurodac: V. Eechaudt, dz. cyt.

¹⁵ Tamże, s. 52.

Europejski Inspektor podkreślił również konieczność stworzenia rozbudowanego systemu poszanowania prawa do prywatności w systemie Eurodac¹⁶.

Zagadnieniem, które równie dobrze obrazuje konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, jaki obserwować można w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, jest także stopień zapewnienia kontroli nad bieżącym funkcjonowaniem systemów informatycznych przetwarzających dane osobowe i wrażliwe, wykorzystywanych przez wyspecjalizowane agencje unijne, w szczególności nad Systemem Informacyjnym Europolu oraz Systemem Informacyjnym Schengen¹⁷. Ze względu na niską przejrzystość oraz wybitnie technokratyczną naturę współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, poziom ochrony danych osobowych w istniejących systemach oraz stałe tworzenie coraz to nowych systemów rodzą podejrzenia co do przestrzegania prawa do prywatności przy wprowadzaniu danych do systemu, a także przy wymianie informacji pomiędzy systemami i udostępnianiu ich partnerom narodowym oraz zewnętrznym (np. USA)¹⁸. Implementacja ścisłego nadzoru nad sposobem przetwarzania danych w systemach, takich jak systemy Europolu czy SIS, zapewnić może, z całą pewnością, większe gwarancje poszanowania dla praw podstawowych, jednak mogłoby to doprowadzić do zmniejszenia efektywności prac agencji wyspecjalizowanych, zwłaszcza w sytuacjach, gdy konieczna jest błyskawiczna wymiana danych i koordynacja działań (przykładowo w trakcie wspólnych operacji policyjnych, celnych czy operacji realizowanych przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych UE – Frontex).

Kolejnym przykładem działań Unii Europejskiej, które zdają się potwierdzać narastający konflikt pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem w konstrukcji przestrzeni

¹⁶ Press Release EDPS/12/12 Brussels, 05 September 2012.

¹⁷ W. Wolfgang, >>Halt, Europol!<<: Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz, „HFSK-Report, Heft“ 15/2004, s. 17-24.

¹⁸ Szerzej zob. E. Brouwer, *Data surveillance and border control in the EU: Balancing efficiency and legal protection of third country nationals*, CEPS CHALLENGE Liberty Security, 2005), s. 10-13, [w:] <http://www.libertysecurity.org/article289.html>, 13.01.2013.

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, są szeroko rozumiane działania operacyjne Frontexu. Zarówno w dyskursie politycznym, jak i w dyskursie naukowym, operacje koordynowane przez Frontex krytykowane są ze względu na domniemany brak poszanowania dla praw człowieka i praw podstawowych. Do najczęściej łamanych, według krytyków działalności Frontex-u, praw podstawowych zaliczyć należy naruszenie prawa do azylu, prawa do opuszczenia (dowolnego) kraju, prawa do godnego traktowania, prawa do prywatności oraz zakazu dyskryminacji¹⁹. Pomimo faktu, iż kompetencje Frontex-u w zakresie przeprowadzania operacji, takich jak wspólne operacje powrotów (ang. *joint return operations*), nie są negowane, gdyż mają one mocne podstawy zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym UE, to sposób ich przeprowadzania budzi zastrzeżenia co do jego zgodności z prawami podstawowymi. Warto zauważyć, iż krytykowana jest również, tak jak w przypadku systemów informatycznych agencji wyspecjalizowanych (patrz wyżej), niska przejrzystość i jawność tych działań, która sprzyja rozmyciu odpowiedzialności za ewentualne naruszenia praw podstawowych²⁰.

Należy także wspomnieć o tym, iż konstrukcja i charakterystyka samej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE może prowadzić do konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Wynika to z faktu, iż obszary współpracy państw członkowskich, składające się na przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zdominowane są przez aktorów o technokratycznej naturze²¹. Dotyczy to, w opinii niektórych autorów, również procesu prawodawczego w ramach przestrzeni, w którym rola Rady UE (bez naruszania jej traktatowych kompetencji) ograniczana jest w praktyce do akceptowania lub odrzucania propozycji wysuwanych przez eksperckie ciała doradcze i instytucje wyspecjalizowane²². Można

¹⁹ S. Keller, U. Lunacek, B. Lochbihler, H. Flautre, *FRONTEx Agency: Which Guarantees for Human Rights?*, Greens/EFA in European Parliament, s. 10-22.

²⁰ Tamże, 23-36.

²¹ J.H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor' and Other Essays on European Integration*. Cambridge, s. 284.

²² H. G. Nilson, J. Siegl, dz.cyt., s. 62-64.

również argumentować, iż zwłaszcza obszary współpracy związane bezpośrednio z bezpieczeństwem charakteryzują się legitymacją technokratyczną, a nie demokratyczną²³, oraz iż rola ciał przedstawicielskich (PE oraz parlamentów narodowych) w kształtowaniu oraz monitorowaniu tych obszarów współpracy jest, pomimo obowiązywania traktatu z Lizbony, nadal znacznie niższa niż w pozostałych obszarach współpracy²⁴. Może to powodować aksjologiczny konflikt z przekonaniem o konieczności transparentności, odpowiedzialności i demokratycznej legitymacji działań UE.

Przedstawione wyżej podstawy oraz przejawy konfliktu pomiędzy dążeniem do zapewnienia wolności i praw podstawowych a dążeniem do bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawać się będą coraz bardziej widoczne wraz z poszerzaniem i instytucjonalizacją wysiłków UE związanych z zapewnianiem obu wartości. Dlatego też warto zwrócić szczególną uwagę na konsekwencje takiego stanu rzeczy, które potencjalnie mogą okazać się czynnikami wpływającymi na destabilizację procesu kształtowania bezpieczeństwa wewnątrz UE lub stanowić poważne wyzwanie dla systemu gwarancji praw podstawowych w Unii.

Po pierwsze, wraz z instytucjonalizacją dążeń do zapewniania zarówno bezpieczeństwa, jak i wolności, konflikt o podłożu aksjologicznym może przekształcić się w konflikt pomiędzy instytucjami wyspecjalizowanymi UE. Przykładowo, w przypadku dalszego rozszerzania kompetencji agencji wyspecjalizowanych UE, Agencja Praw Podstawowych będzie musiała dążyć do realizacji celów sprzecznych z tymi, do których dążą agencje takie jak Europol czy Frontex. Doprowadzi to do

²³ Koncepcja „legitymacji technokratycznej” zbliżona jest do koncepcji legitymacji merytorycznej (ang. *substantive legitimacy*) Giandomenico Majone’a, według której źródłem legitymacji niektórych instytucji jest nie ich demokratyczny mandat, a ich cechy regulacyjne, doświadczenie, kompetencje eksperckie i skuteczność działań. Szerzej zob: G.Majone, *Regulatory Legitimacy*, [w:] G.Majone (ed.), *Regulating Europe*, London and New York 1996, s.285, 291-292.

²⁴ M. den Boer, *Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies*, [w:] F. Lemieux (red.), *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice*, Cullompton 2010, s. 46.

sytuacji, w której w ramach jednego podsystemu UE funkcjonować będą instytucje działające niejako „przeciwko sobie”, co z kolei wpłynie negatywnie na efektywność zarówno podsystemu (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), jak i całego systemu (UE).

Kolejną konsekwencją analizowanego w niniejszym artykule konfliktu może być jego upolitycznienie, czyli zaistnienie sytuacji, w której poszczególne frakcje w Parlamencie Europejskim (a także grupy rządów państw członkowskich wywodzące się z określonych opcji politycznych) wykorzystają wspomniany konflikt jako przedmiot bieżącej debaty i walki politycznej. Elementy wspomnianego konfliktu politycznego występują rzecz jasna obecnie w systemie politycznym UE, choć w porównaniu do sporów politycznych w kwestiach monetarnych czy budżetowych mają one stosunkowo niskie natężenie i rzadko docierają do głównego nurtu debaty publicznej. O ile wszystkie grupy polityczne w Parlamencie Europejskim kładą nacisk na przestrzeganie i promocję praw człowieka oraz praw podstawowych, o tyle za grupy najbardziej zaangażowane w polityczną i światopoglądową krytykę bieżącego charakteru oraz potencjalnego rozwoju instrumentów związanych z umacnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego kosztem praw podstawowych²⁵ uznać należy Grupę Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie, Konfederacyjną Grupę Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordycką Zieloną Lewicę oraz, choć w znacznie mniejszym zakresie, Grupę Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim²⁶.

W połączeniu z tradycyjnie technokratyczną²⁷ naturą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, intensywne upolitycznienie analizowanego konfliktu spowodować może paraliż niektórych instytucji wyspecjalizowanych. Ów paraliż mógłby, przynajmniej hipotetycznie, wynikać z faktu, iż aktorzy instytucjonalni, tacy jak Europol, Frontex czy Eurojust, nie są przyzwyczajeni do wykonywania swoich zadań i realizacji postawionych przed nimi celów w warunkach zwiększonej

²⁵ W odczuciu wspomnianych grup politycznych w PE.

²⁶ <http://www.socialistsanddemocrats.eu>; <http://www.guengl.eu>; <http://www.greens-efa.eu>, 29.04.2013.

²⁷ J. H. H. Weiler, dz. cyt., s. 98.

transparentności i kontroli ze strony instytucji *stricte* politycznych (PE, parlamenty narodowe)²⁸, co z kolei mogłoby znacznie obniżyć ich efektywność. Przełożenie analizowanego konfliktu aksjologicznego na konflikt instytucjonalny oraz bieżący spór polityczny mogą prowadzić do paraliżu decyzyjnego i prawodawczego w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. To z kolei powodować może, iż Unia Europejska utraci możliwość szybkiego i efektywnego reagowania na zmiany zachodzące na jej obszarze oraz w jej otoczeniu zewnętrznym. Może się to okazać szczególnie poważnym wyzwaniem w zakresie walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną czy nielegalną migracją, ponieważ oznaczać będzie brak możliwości reagowania na ciągle przeobrażające się wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa samej Unii, jej państw członkowskich i obywateli²⁹. To z kolei prowadzić może do niemożności realizacji przez Unię Europejską jednego z jej głównych celów, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa szerokiemu katalogowi podmiotów.

Brak aksjologicznej spójności pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, spotęgowany nakładającym się na niego konfliktem w wymiarze instytucjonalnym i politycznym, prowadzić może również do osłabienia wizerunku Unii Europejskiej zarówno w ujęciu wewnętrznym (w oczach państw członkowskich oraz obywateli), jak i w ujęciu zewnętrznym (na scenie międzynarodowej). W aspekcie wewnętrznym subiektywnie postrzegana niemożność pogodzenia ze sobą zapewniania bezpieczeństwa oraz gwarancji wolności i praw podstawowych oznaczać może spadek zaufania do instytucji europejskich, a także (choć w mniejszym stopniu) dla samej idei integracji europejskiej. W aspekcie zewnętrznym może to prowadzić do spadku znaczenia Unii Europejskiej jako „mocarstwa normatywnego”, promującego wartości,

²⁸ Szerzej o zagadnieniach kontroli parlamentarnej nad Europolem zobacz: W. Wolfgang, dz. cyt., s. 13-17.

²⁹ Czynniki wpływające na proces percepcji wartości, jaką jest bezpieczeństwo zmieniają się niepomniernie szybciej, niż czynniki wpływające na percepcję wolności oraz kształt katalogu praw podstawowych.

takie jak wolność i prawa podstawowe³⁰, jeśli nie będzie ona w stanie sama uniknąć, mniej lub bardziej prawdziwych, formułowanych w debacie publicznej i politycznej oskarżeń o ograniczanie praw podstawowych na rzecz zwiększania bezpieczeństwa (wewnętrznego) państw członkowskich. Pokazuje to, iż kryzys w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dotknąć może również pozostałych obszarów współpracy, takich jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, a co za tym idzie, może wywołać paraliż całego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska.

Z drugiej strony warto zaznaczyć, iż upolitycznienie konfliktu pomiędzy zapewnianiem praw podstawowych a umacnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich może również stanowić, wspomniany wcześniej, „wentyl bezpieczeństwa”. Dzięki nadaniu konfliktowi aksjologicznemu wyrazistego i politycznego charakteru będzie on w znacznie mniejszym stopniu wpływał destabilizująco na funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE oraz całej Unii (analogicznie w stosunku do tego, jak ma to miejsce w przypadku rywalizacji partii politycznych w parlamentach narodowych). Potencjalnemu upolitycznieniu analizowanego konfliktu aksjologicznego można zatem hipotetycznie przypisać zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ na instytucjonalny wymiar (efektywność) działań podejmowanych przez UE w zakresie budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Przedstawiony wyżej aksjologiczny konflikt pomiędzy dążeniem do bezpieczeństwa a dążeniem do wolności rzutuje na przyszłość przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, a co za tym idzie na przyszłość całej Unii. Pomijając potencjalny pozytywny wpływ debaty politycznej i publicznej nad kształtem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (w postaci „wentyla bezpieczeństwa”), warto zaznaczyć, że narastająca rozbieżność pomiędzy działaniami UE w zakresie promowania praw podstawowych a umacnianiem bezpieczeństwa

³⁰ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 273, 367-369.

wewnętrznego państw członkowskich stawia pod znakiem zapytania zarówno spójność, jak i efektywność całego podsystemu.

Zakładając prawdziwość powyższych twierdzeń, należy zastanowić się nad możliwymi rozwiązaniami, które pozwoliłyby zachować efektywność procesu zapewniania bezpieczeństwa oraz gwarancji wolności i praw podstawowych w UE. Jednym z takich rozwiązań mogłaby być dekonstrukcja przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez wydzielenie z tego podsystemu instytucji związanych z gwarantowaniem praw podstawowych. W ten sposób, w konstrukcji systemu politycznego Unii Europejskiej, zachowane zostałyby elementy gwarantujące realizację celów związanych zarówno z zapewnianiem bezpieczeństwa, jak i z ochroną wolności, a jednocześnie zostałby zlikwidowany problem braku spójności jednego z podsystemów UE. Oznaczałoby to przeniesienie konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem z poziomu podsystemu na poziom systemu (całej UE). Takie rozwiązanie pomogłoby również w kontrolowanej instytucjonalizacji konfliktu dwóch wartości, co z kolei zmniejszyłoby jego negatywny wpływ na funkcjonowanie całej Unii.

Przy analizowaniu przyszłości przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości należy również uwzględnić czysto hipotetyczną możliwość wprowadzenia hierarchii wartości, która w sytuacji konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem określałaby, która wartość powinna zostać uznana za bezwzględny priorytet. Rozwiązanie to wyeliminowałoby w praktyce ryzyko paraliżu decyzyjnego w sytuacji, w której określone działania eksponowałoby analizowany konflikt aksjologiczny, dzięki czemu pozwoliłoby na zachowanie lub nawet zwiększenie efektywności działań podejmowanych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Warto jednak zauważyć, iż rozwiązanie to jest w praktyce nieosiągalne, gdyż jednoznaczne stwierdzenie, iż bezpieczeństwo stanowi wartość nadrzędną w stosunku do praw podstawowych i wolności (lub odwrotnie), niewątpliwie spotkałoby się z ostrą krytyką

poszczególnych grup społecznych, środowisk politycznych oraz instytucji. Musiałoby także oznaczać przynajmniej częściowe wycofanie się Unii Europejskiej z realizacji jednego z jej głównych celów. Rozwiązanie to jest zatem wyjątkowo mało prawdopodobne pomimo faktu, iż zapewniałoby największą efektywność procesu decyzyjnego i realizacji działań UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Ostatnim możliwym scenariuszem jest przekształcenie całego obszaru współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, tak aby wyeliminować w znacznym stopniu możliwość potencjalnego konfliktu z działaniami obliczonymi na gwarantowanie wolności i praw podstawowych. Reforma taka musiałaby się opierać na wprowadzeniu realnej (*de facto*, a nie jedynie *de lege*) kontroli parlamentarnej i publicznej nad działaniami podejmowanymi na poziomie UE w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, wprowadzeniu kontroli sądowej w zakresie operacyjnej współpracy policyjnej, granicznej oraz celnej, zwiększeniu przejrzystości działań instytucji wyspecjalizowanych oraz szczegółowym wykazie okoliczności, w których prawa i wolności obywateli UE mogą być zawieszane (decyzją wyspecjalizowanych instytucji europejskich) ze względu na bezpieczeństwo UE, państw członkowskich oraz innych obywateli³¹. Reforma taka stworzyłaby szereg problemów natury prawnej, konstytucyjnej i politycznej. Po pierwsze, wymagałaby rewizji prawa pierwotnego UE. Po drugie, zwiększenie transparentności oraz kontroli demokratycznej i sądowej nad działaniami instytucji bezpieczeństwa na poziomie europejskim prowadzić może do zaburzenia ich efektywności. Po trzecie, reforma ta byłaby krokiem w kierunku federalizmu, gdyż kompetencje związane z zapewnianiem porządku i bezpieczeństwa obywateli są w znacznej mierze wyłączną domeną państw członkowskich, przez co z pewnością spotkałaby się ze znaczną krytyką polityczną. Szczególnie krytykowane byłoby przekazywanie instytucjom unijnym kompetencji

³¹ Analogiczne przepisy obowiązują rzecz jasna w systemach prawnych państw członkowskich, jednak ich wprowadzenie na poziomie europejskim zmusiłoby państwa członkowskie do większej integracji systemów prawa karnego oraz przepisów regulujących postępowanie karne i zasady zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, do których obecnie prawo wtórne UE się nie odnosi.

w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego wykraczających poza koordynację działań i wymianę informacji, gdyż samodzielne kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego jest postrzegane jako nieodłączny element suwerenności państw członkowskich.

Omówione kwestie dotyczące konfliktu pomiędzy dążeniem do zapewnienia wolności a dążeniem do gwarantowania praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE prowadzą do szeregu wniosków istotnych dla przyszłości Unii. Po pierwsze, konflikt ten będzie narastał wraz z rozwojem instytucjonalnym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, a jego zinstytucjonalizowana forma może sparaliżować proces decyzyjny oraz wykonawczy w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

Po drugie, w przypadku dodatkowego nałożenia się na wspomniany konflikt sporu politycznego oraz przekształcenia go w temat debaty publicznej, negatywne konsekwencje mogą zostać zredukowane (przy założeniu, że zinstytucjonalizowany spór oraz debata publiczna zadziałają jak „wentyle bezpieczeństwa”) lub może dojść do dalszego spadku efektywności instytucji wyspecjalizowanych UE, mających na celu wspieranie procesu kształtowania bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich (ze względu na ich technokratyczny charakter).

Po trzecie, wspomniany konflikt może mieć poważne i negatywne konsekwencje dla wizerunku oraz realnego funkcjonowania UE, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i w zakresie relacji z otoczeniem międzynarodowym. Pokazuje to, że konflikt o aksjologicznych podstawach w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości może wywołać negatywne skutki dla wielu obszarów współpracy państw członkowskich UE, a nie tylko dla samej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Po czwarte, żaden z przytoczonych przez Autora scenariuszy umożliwiających, przynajmniej hipotetycznie, rozwiązanie przedstawionego problemu nie jest możliwy do wprowadzenia bez głębokich zmian w systemie wartości oraz konstrukcji

systemowej Unii Europejskiej. W opinii Autora rozwiązaniem wymagającym najmniejszej ingerencji w obecny kształt Unii Europejskiej jest wydzielenie z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości obszarów odpowiedzialnych za gwarancje praw podstawowych oraz promowanie wolności, tak by spór pomiędzy nimi odbywał się na poziomie systemu politycznego (UE), a nie podsystemu (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

Przedstawione hipotetyczne scenariusze oraz płynące z nich wnioski prowadzić mogą do stwierdzenia, że przedstawiona sytuacja spowodować może kryzys w obrębie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Jednoczesny rozwój instrumentów wzmacniania bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich oraz systemu gwarantowania, przestrzegania i egzekwowania praw podstawowych w obrębie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prowadzić może do osłabienia spójności oraz efektywności jednego z najważniejszych obszarów integracji w UE. W połączeniu z intensywniejszym, niż ma to miejsce obecnie, upolitycznieniem aksjologicznego konfliktu pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością, kryzys ten może przyczynić się do destabilizacji systemu politycznego UE w równym stopniu, co kryzys ekonomiczny strefy euro czy znane z przeszłości kryzysy polityczne odnoszące się do rozbieżnych wizji zintegrowanej Europy. Przedstawiony konflikt należy zatem, przynajmniej potencjalnie, uznać za wyzwanie dla procesu integracji europejskiej, tym istotniejsze, iż występujące na obrzeżach głównego nurtu debaty publicznej na temat kształtu i przyszłości Unii Europejskiej.

Zarysowany w niniejszym artykule problem badawczy wymaga oczywiście dalszego rozwinięcia i dokładnych badań, a także przytoczenia znacznej liczby empirycznych danych potwierdzających główną tezę, wokół której został skonstruowany. Z przedstawionych refleksji wynika jednak, iż w badaniach nad integracją europejską uwzględniać należy problem konfliktów aksjologicznych w obrębie UE, w tym konfliktu pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Jest to tym istotniejsze, iż rozważania

nad nim mogą istotnie wzbogacić stan badań nad Unią Europejską na gruncie polskiej politologii.

Bartosz Skłodowski – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Prezentowany artykuł przedstawia aksjologiczne oraz funkcjonalne aspekty problemów związanych z funkcjonowaniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wynikają one z narastającego konfliktu pomiędzy dążeniem UE do zapewnienia praw podstawowych oraz jej dążeniem do umacniania bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. W pracy analizowane są również wybrane przejawy rzeczoności konfliktu, takie jak kontrowersje wokół działania systemu Eurodac oraz systemów informacyjnych agencji UE. Analizowane są także jego konsekwencje oraz potencjalne scenariusze jego rozwiązania.

THE CONFLICT BETWEEN SECURITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS WITHIN THE AREA OF FREEDOM SECURITY AND JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. AXIOLOGICAL AND FUNCTIONAL ASPECTS

Abstract

The following publication presents axiological and functional aspects of the issues in the functioning of the Area of Freedom Security and Justice of the European Union resulting from the conflict between the EU's efforts to provide fundamental rights and its efforts to strengthen the internal security of the member states. The publication analyses selected examples of the aforementioned conflict, such as controversies over Eurodac and information systems of some EU agencies. Consequences of this conflict, as well as potential scenarios of its resolution, are also presented in the publication.

OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO JAKO ZADANIE WŁASNE SAMORZĄDU LOKALNEGO

Słowa kluczowe:

samorząd terytorialny, samorząd lokalny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Publiczny wymiar bezpieczeństwa nie jest kategorią jednorodną, a w konsekwencji nie ma również zgody czy jednego stanowiska, co do treści opatrywanej tym terminem. Próby zdefiniowania pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny podejmowane były niejednokrotnie w polskiej literaturze naukowej¹. W zasadzie wszyscy autorzy zgadzają się co do jednego, a mianowicie, że interesujące nas pojęcie cechuje się nieokreślonością, a zatem trudno jest je jasno i precyzyjnie zdefiniować².

W oparciu o literaturę na ten temat można wyróżnić trzy stanowiska w tej kwestii. Pierwsze, utożsamiające bezpieczeństwo publiczne tylko z bezpieczeństwem instytucji państwowych³. Drugie, które jego rozumienie ogranicza do sfery

¹ Próby chronologicznego zestawienia definicji porządku i bezpieczeństwa publicznego podejmują autorzy w licznych publikacjach. Zob.: J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformy Policji-część I)*, Warszawa-Kraków 1998, s. 11-13; Szerzej na ten temat B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 29-32, B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 12; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 12-17; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 28-31.

² B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 29.

³ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, s. 17; J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja...*, s. 14.

obywatelskiej⁴. I trzecie stanowisko, które odwołuje się do jednej i drugiej kategorii, zatem bezpieczeństwo publiczne jest rozumiane jako gwarancja niezakłóconego funkcjonowania zarówno obywateli, jak i instytucji⁵. Podejścia pierwsze i trzecie wydają się być nieuzasadnione. Ograniczenie bezpieczeństwa publicznego jedynie do instytucji publicznych odrzucić należałoby ze względu na zbyt wąski zakres wyjaśnienia i jednowymiarowość w ujęciu tematu. Przyporządkować można je raczej do jednego z rodzajów bezpieczeństwa ustrojowego. Z kolei objęcie definicją zarówno elementu instytucjonalnego, jak i obywatelskiego, wydaje się nadmiernie rozszerzać zakres tego pojęcia. Definicja w takim kształcie bardziej oddaje istotę zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego czy nawet bezpieczeństwa państwa.

W nawiązaniu do przyjętych ustaleń bezpieczeństwo publiczne proponuję odnosić przede wszystkim do bezpieczeństwa obywateli. W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych, powszechnie uznanych stwierdzeń określających granice pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa wewnętrznego i publicznego oraz czy bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem szerszym czy węższym niż bezpieczeństwo wewnętrzne⁶.

Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwraca uwagę między innymi Stanisław Pikulski. Wskazuje on na nie jako na najwyższą wartość społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli i ich najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia. Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń

⁴ M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie: praca zbiorowa*, Rzeszów 2008, s.10; M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 83.

⁵ B. Sprengel, *Ustrój organów...*, s. 13, J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja...*, s. 14, M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s.13; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40, S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

⁶ M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 81.

publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia obywateli⁷. S. Pikulski podkreśla równocześnie, że to podmiot zagrożony, a nie jego źródło przesądza o przyporządkowaniu do tej kategorii. Bezpieczeństwo publiczne może być zatem zakłócone przez człowieka umyślnie bądź nieumyślnie, nosić znamiona przestępstwa lub jedynie wykroczenia. Może ono być również zakłócone niezależnie od woli człowieka, a więc przez siły natury: powodzie, pożary, itp⁸.

Nieco inne podejście do analizowanego zagadnienia prezentuje Marek Mączyński. Wobec nieokreślenia przez prawo pozytywne pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego proponuje on odejście od próby definicji. Powołuje się on na wielowiekową tradycję, za sprawą której treść tej funkcji władzy jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w społecznej świadomości i intuicyjnie zrozumiała⁹.

Autor skupia się na relacjach zachodzących pomiędzy życiem wspólnoty a działaniami ochronnymi podejmowanymi przez aparat władzy (państwowy, samorządowy). W tej konstrukcji szczególną rolę zajmują dobra wchodzące w zakres pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istota działań na rzecz zagwarantowania stanu określanego mianem bezpieczeństwa ma więc charakter celowościowy. Wobec braku możliwości precyzyjnego ustalenia treści pojęć, co ze względu na zmienność warunków życia, poglądów, itp. jest oczywiste, wszelkie działania ochronne powinny być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb generalnych, takich jak:

- ochrona członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi (wszelkiego rodzaju żywioły i kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie;

⁷ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia...*, s.101.

⁸ Tamże, s. 101.

⁹ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego- doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

- ochrona członków wspólnoty przed samymi sobą, poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych, działania prewencyjno-informacyjne, itp.;
- ochrona dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie¹⁰.

Z przedstawionym powyżej stanowiskiem zbieżne są również spostrzeżenia innych badaczy tego zagadnienia. Magdalena Małecka-Łyszek proponuje, za Elżbietą Ura i Edwardem Ura, przez bezpieczeństwo publiczne rozumieć taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie miałyby być jego źródła¹¹.

Marek Lisiecki z kolei, jako rezultat analizy literatury przedmiotu, przedstawia znaczenie tego terminu jako ogół warunków i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia oraz grożącymi poważnymi stratami gospodarczymi (na przykład w wyniku klęski żywiołowej)¹².

Nieco inaczej, ale równie spójnie, znaczenie pojęcia przedstawia Boleśław Sprengel. Rozwinięcie zagadnienia stanowi interesującą konstrukcję, gdyż nie odnosi się on jedynie do bezpieczeństwa publicznego rozumianego jako bezpieczeństwo obywateli. Autor określa je jako stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego. Do bezpieczeństwa publicznego zalicza bezpieczeństwo

¹⁰ Tamże, s. 186.

¹¹ M. Małecka-Łyszek, Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie: praca zbiorowa*, Rzeszów 2008, s. 10.

¹² M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 82; por. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 442.

w miejscach publicznych i prywatnych chroniące przed zamachami na życie, zdrowie i mienie, bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, lotnictwa, żeglugi śródlądowej i morskiej (w tym także ochrona przed piractwem)¹³. Wsuwa on wnioski podobne do tych przedstawionych przez M. Mączyńskiego. Sprowadza funkcjonowanie państwa do zaspokojenia potrzeby generalnej, jaką jest bezpieczeństwo obywateli, których czyni podmiotem tych działań.

Dla wzmocnienia tej tezy przytoczyć można by jeszcze argumentację Stanisława Pieprznego. Zwraca on uwagę na używanie przez polskiego ustawodawcę pojęcia bezpieczeństwa ludzi obok bezpieczeństwa publicznego (jak w ustawowym określeniu działań policji¹⁴). Uważa, że taka formuła ma na celu podkreślenie znaczenia jednostki jako podmiotu ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego¹⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jak również zakres tematyczny niniejszej pracy, ograniczając analizę zagadnienia bezpieczeństwa publicznego do działań na poziomie samorządu lokalnego, dotyczący tym samym bezpieczeństwa obywateli¹⁶, proponuję termin ten rozumieć, i taką też przyjmuję jego definicję, jako stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródła, z którego miałyby pochodzić¹⁷.

Warto w tym miejscu, jako uzupełnienie powyższych treści, odnieść się do aspektu funkcjonalnego analizowanego zagadnienia, a zatem co konkretnie rozumie się jako spełnienie zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ściślej bezpieczeństwa obywateli. Analizując zagadnienie od tej strony, proponuję to rozumieć jako wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie obywateli¹⁸.

¹³ B. Sprengel, *Ustrój organów...*, s. 13.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179).

¹⁵ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 31.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst. Jedn. Dz. U. 1997 nr 123 poz. 779).

¹⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 32.

¹⁸ J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 15.

Drugim definiowanym w tej części pojęciem będzie porządek publiczny. W doktrynie jest on rozpatrywany łącznie z pojęciem bezpieczeństwa, łącznie też zazwyczaj wskazywane są oba te pojęcia w przepisach prawa. Nie są to jednak pojęcia tożsame, chociaż można wskazać dla nich wspólną płaszczyznę odniesienia. Nim jednak przejdę do omawiania zależności między bezpieczeństwem a porządkiem publicznym, skupię się na kwestiach zasadniczych, a mianowicie, czym jest porządek publiczny.

Rozpatrywanie istoty porządku publicznego warto rozpocząć od definicji słownikowej. W języku polskim termin *porządek* oznacza stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, schludnością, ułożeniem rzeczy w miejscach dla nich przeznaczonych¹⁹. Słowo *publiczny* natomiast w języku polskim oznacza państwowy, powszechny, dotyczący ogółu, jawny, związany z urzędem, instytucją, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa²⁰.

W relacji do definicji słownikowych również pozostają ustalenia specjalistów w zakresie prawa i administracji. Po przeglądzie literatury przedmiotu można nabrać przekonania, że autorzy publikacji są dość zgodni co do zakresu tego pojęcia²¹. Opinie i refleksje na ten temat można sprowadzić do trzech zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, wskazują one, że przez porządek publiczny należy rozumieć pewien pożądany stan wewnątrz państwa, umożliwiający normalne funkcjonowanie jego instytucji oraz, co szczególnie istotne dla tematu artykułu, jednostek w państwie.

¹⁹ J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 30; por. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2., Warszawa 1992, s. 832.

²⁰ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 32; por. M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawnych tacińskich oraz pochodzenia tacińskiego*, Kraków 2001, s. 76.

²¹ Zestawienie definicji i opinii na ten temat prezentują m. in.: S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33-36; J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 31-38; J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 11-33; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 12-17; K. Rajchel (red.), *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie: wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów 2005, s. 40-45.

Porządek ten wyznaczany jest prawnymi, ale także innymi społecznie akceptowanymi normami, w tym m. in. przez normy moralne czy obyczaje.

Drugim elementem, na który zwraca się uwagę przy analizie zagadnienia porządku publicznego, jest zmienność tej kategorii. Ten element jest ściśle powiązany ze wskazanym powyżej. I tak, już np. Władysław Kawka podkreślał, że na wytworzenie przedmiotowych norm wpływają momenty polityczne, religijne, obyczajowości zewnętrznej, przyzwoitości, itp. Są to więc poglądy wyrosłe na tle życia zbiorowego, ściśle uzależnione, a tym samym różnie przejawiające się w zależności od czasu, miejsca i środowiska²². Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje Mariusz Kotulski. Podkreśla on, że treści takich pojęć jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny nie można jednoznacznie i raz na zawsze ustalić, ponieważ są one uzależnione od wielu czynników. Na ustalenie zakresu znaczeniowego tych pojęć mają wpływ wyznaczone standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, a wraz z nim zmieniające się poglądy społeczne i przepisy prawne²³.

Trzecią kwestią, zgodnie podkreślaną przez badaczy zagadnienia, pozostającą w związku z drugim, omówionym powyżej elementem, jest wskazanie na adresata norm zawierających pojęcie porządku publicznego. S. Pieprzny wskazuje, że to z istoty państwa demokratycznego wynika, że adresatem tym będzie przede wszystkim jednostka – człowiek oraz zbiorowości, sformalizowane zarówno prawem, jak i normami niemającymi charakteru prawnego, ale akceptowanymi przez społeczeństwo i państwo. Innymi słowy, w grupie podmiotów chronionych przed zagrożeniami porządku publicznego będą pojedyncze osoby fizyczne, a także różne formy podmiotów zbiorowych²⁴.

²² J. Filaber, *Pojęcie porządku...*, s. 31-32; por. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46 i n.

²³ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny wobec zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 311.

²⁴ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 38.

Odwołując się zatem do funkcjonalnego aspektu zagadnienia, jako spełnienie zadań w zakresie porządku publicznego rozumie się wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc publicznych²⁵.

Reasumując, przez porządek publiczny rozumie się (taką też przyjmuję jego definicję) pewien stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (obyczajowymi, moralnymi, religijnymi, zasadami współżycia społecznego, itp.), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej, w określonym miejscu i czasie²⁶.

Niezwykle istotny wydaje się być dla tej kwestii bilateralny charakter bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zarówno w literaturze, jak i prawie, pojęcia te niemal zawsze występują razem, łącznie też używa się ich do określenia zadań administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że pomiędzy nimi można postawić znak równości. Z pewnością istnieje płaszczyzna, gdzie te terminy nakładają się na siebie. Porządek publiczny to przecież zespół norm, którym, jak zapisano w definicji, przyświeca konkretny cel, niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do tej zależności używa się sformułowania, że pomiędzy porządkiem a bezpieczeństwem publicznym zachodzi stosunek krzyżowania²⁷. I tak, istnieją pewne zachowania, które będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają jednocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Przykładem może być choćby nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego, ale powyższa sytuacja jest tylko jednym z możliwych przypadków. Można bowiem wyobrazić sobie, że pomimo naruszenia porządku niezagrożone pozostaje bezpieczeństwo publiczne. Przypadek zakłócania ciszy nocnej dość dobrze oddaje charakter tej sytuacji. Istnieją również sytuacje odwrotne, kiedy zagrożenie bezpieczeństwa nie ma negatywnego wpływu na stan porządku publicznego, czyli

²⁵ J. Widacki (red.), *Ustrój...*, s. 15.

²⁶ J. Filaber, *Pojęcie porządku...*, s. 34; por. J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” nr 47/1987, s. 44; zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 39.

²⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 33; R. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo...*, s. 30.

stan niebezpieczeństwa został wywołany bądź nie na skutek złamania norm, bądź też niezależnie od woli człowieka. W tych przypadkach zależność między złamaniem zasad porządku a naruszeniem bezpieczeństwa już nie występuje²⁸.

Rozważań nad istotą porządku i bezpieczeństwa publicznego nie można sprowadzać jedynie do ich aspektu materialnego, przedstawiając ich definicje. Dla pełnego obrazu pojęcia te należałoby przedstawić także w ujęciu formalnym i instytucjonalnym. W znaczeniu formalnym mówić będziemy o zakresie zadań i kompetencjach określonych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy analizie instytucjonalnej zaś wskazać należy na system podmiotów bezpieczeństwa i porządku publicznego, którym powierzono wykonywanie zadań w tym zakresie²⁹.

Administracja bezpieczeństwem jako organizacją

W teorii organizacji istnieje wiele definicji tego pojęcia. Najogólniej pod pojęciem organizacji rozumie się jakąkolwiek wyodrębnioną z otoczenia całość ludzkiego działania skierowaną na osiągnięcie jednego lub więcej celów³⁰. Taka definicja uwypatnia wielowymiarowość tego zagadnienia, co teoretycy i badacze zgodnie podkreślają³¹. Mówiąc o organizacji, mamy na myśli pewien system wzajemnie powiązanych ze sobą elementów – czyli sposób rozłożenia i przydziału zadań (oraz uprawnień dla ich realizacji) członkom/elementom danej organizacji dla sprawnego osiągnięcia podstawowych jej celów³².

Jak zaznaczono powyżej, to cel jest podstawową cechą każdej organizacji. Z jednej strony po to tworzy się organizacje, aby realizowały określone cele

²⁸ Tamże, s. 33.

²⁹ Tamże, s. 44-45.

³⁰ M. Lisiecki, *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, Warszawa 2001, s. 11.

³¹ Tamże, s. 12; por. E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia* [w:] A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008, s. 8-9; A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji i kierowania: wybrane problemy*, Szczętko 2007, s. 26.

³² A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji...*, s. 24.

wynikające z potrzeb otoczenia i uczestników organizacji, z drugiej zaś cele te często nie mogą być osiągnęte inaczej niż przez zorganizowane działania³³.

Administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego szczebla lokalnego również można przedstawić w ramach takiego modelu. Celem będzie porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, organizacją zaś cały system instytucji działających na rzecz realizacji tego celu.

Administrowanie bezpieczeństwem obejmować będzie zatem następujące problemy częściowe:

- powołanie/wskazanie właściwych organów;
- ustalenie i planowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa;
- powierzenie tych zadań powołanym/wskazanym organom;
- wyposażenie organów w określone kompetencje w celu realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem;
- wykonanie powierzonych zadań³⁴.

Ochrona porządku i bezpieczeństwa obywateli jako zadanie własne samorządu lokalnego

Analiza bezpieczeństwa obywateli z perspektywy celu działania administracji zwraca uwagę na jeszcze inny aspekt zagadnienia, od którego, jak sądzę, należałoby rozpocząć.

Poszukiwania badawcze w tym obszarze sięgają bardziej fundamentalnej kwestii niż ta, komu przypisana jest wspomniana działalność. Niejako odwracając sytuację, stawiają przed pytaniem nie kto, ani jak, ale dlaczego organy państwa mają chronić bezpieczeństwo obywateli. Takie spojrzenie na tę sferę działalności państwa prowadzi do rozważań nad zagadnieniem prawa obywateli, a szerzej ludzi, do bezpieczeństwa.

³³ M. Lisiecki, *Klasyczne...*, s. 11.

³⁴ E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia* [w:] A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008, s. 12.

Wielu badaczy tematu stawia tezę, że utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest nierozdzielnie związane z powstaniem władzy publicznej. I tak, już od najdawniejszych czasów bezpieczeństwo publiczne urasta do rangi najważniejszych problemów społecznych. Myśliciele okresu oświecenia, w tym przede wszystkim zwolennicy umowy społecznej, uważali, że to właśnie potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa grupom społecznym i poszczególnym jednostkom stanowiła główną przesłankę do ustanowienia władzy w ogóle. Jednostki zrezygnowały ze swej nieograniczonej wolności na rzecz suwerena, a w zamian otrzymały zapewnienie bezpieczeństwa, co miało się urzeczywistnić poprzez stworzenie określonej struktury, ustalenie zasad działania państwa oraz funkcjonowania poszczególnych jednostek³⁵.

Na bezpieczeństwo publiczne patrzeć należy również z perspektywy praw i obowiązków. Obywatelom przysługuje prawo do bezpieczeństwa, a z tego tytułu na organach władzy publicznej, w tym administracji publicznej (również na szczeblu lokalnym), ciąży obowiązek jego zapewniania.

Postrzeganie bezpieczeństwa obywateli z tej perspektywy nie stanowi rzecz jasna tylko konstrukcji teoretycznej. Począwszy od Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, znajduje ono swoje odzwierciedlenie w prawodawstwie państw, w tym przede wszystkim państw o ustroju demokratycznym. Na taki sposób myślenia o bezpieczeństwie wskazują również postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³⁵ B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 28; por. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99-104; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 11; A. Osierda, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych* [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 16; M. Małecka-Łyszczek, *Wybrane aspekty prawa jednostki do bezpieczeństwa na szczeblu samorządu lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania: praca zbiorowa*, Bielsko-Biała 2008, s. 9; J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku, (reformy Policji - część I)*, Warszawa-Kraków 1998, s. 15, <http://www.isp.org.pl/files/5593679060819094001206453763.pdf>, 4.05.2013.

Według zapisów wspomnianej Konstytucji prawo jednostki do bezpieczeństwa wypływa z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka³⁶. Tak pojmowana godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do bezpieczeństwa. Nasza godność jest nienaruszalna, a na władzy publicznej ciąży obowiązek jej poszanowania i ochrony. Pozostając w sferze regulacji Konstytucji, wskazać należy również na art. 5, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Bardzo istotnych ustaleń przy interpretacji wyżej cytowanego artykułu, zwłaszcza dla tematyki niniejszej pracy, dokonuje Bronisław Jastrzębski. Wskazuje on, że każdy człowiek, a w szczególności obywatel państwa, ma prawo do pieczy państwa i jego organów, w szczególności gminnych (gdzie mieszka), nad spokojem, zdrowiem, życiem i mieniem oraz do ochrony przed wszelkimi działaniami grożącymi jego godności, która jest wartością prawnie i moralnie chronioną. Autor podkreśla również doniosłość i fundamentalne znaczenie zasad demokratycznego państwa prawnego, do których odwołuje się Konstytucja RP w artykułach 2 i 7. I tak, bezpieczeństwo publiczne, przede wszystkim należyte i uczciwe funkcjonowanie jego organizacyjnych i technicznych urządzeń we wspólnotach samorządowych kraju, to według B. Jastrzębskiego sprawa kluczowa dla wolności i godności człowieka³⁷.

W nawiązaniu do powyższych ustaleń można również przeformułować przyjętą definicję bezpieczeństwa publicznego. Z perspektywy obowiązków państwa można przyjąć, że jest to stan prawny, w którym człowiek ma poczucie pewności, oparte w sprawnie i praworządnie działającym systemie organów władzy publicznej oraz w instytucjach powołanych do kontroli i egzekwowania norm prawnych

³⁶ Art. 30 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

³⁷ B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 17.

z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. A zatem państwo z istoty swej ma obowiązek ochrony ludzi, zwłaszcza swoich obywateli, przed wszelkimi zagrożeniami, zarówno tymi cywilizacyjnymi, jak i ekologicznymi. Przepis ten obowiązuje także w przypadku naruszenia godności i praw ustanowionych przez organy własnego państwa³⁸.

Ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Za Markiem Lisieckim można wyróżnić dwa rodzaje funkcji w tym zakresie. Po pierwsze, funkcję kreatywno-nadzorczą, sprawowaną m. in. przez: Sejm, Senat, prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Po drugie zaś, funkcje wykonawcze realizowane przez: policję, Państwową Straż Pożarną, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy. Działalność tych wszystkich podmiotów zakwalifikować można z kolei do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowniczego i obywatelskiego³⁹.

Przyjmując jednak perspektywę prawa jednostki do bezpieczeństwa, a nie bezpieczeństwa jako płaszczyzny dla różnorodnych działań, ochronę bezpieczeństwa jako spełnienie konstytucyjnego obowiązku odnosić należy przede wszystkim do działalności państwa. To państwo określa granice bezpieczeństwa i określa to, co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa, a wraz z nim jego obywateli. Państwo dąży do osiągnięcia tego celu poprzez realizację określonych

³⁸ Tamże, s. 16.

³⁹ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 127-133; por. Z. Traczyk, *Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpieczeństwem* [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 311-315.

prawem zadań w rozmaitych formach działania przez uprawnione, a zarazem obowiązane podmioty⁴⁰.

W takim ujęciu należy wskazać na trzy rodzaje podmiotów, zobowiązanych do działań na rzecz bezpieczeństwa. Dla każdego z nich kompetencje w tym zakresie są różnie sformułowane.

Pierwszym z podmiotów, na który należy wskazać przy analizie tej problematyki, jest prezydent RP. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴¹. Drugim rodzajem są podmioty rządowe, skupione wokół Rady Ministrów. Z treści aktów normatywnych określających zakres zadań i kompetencji poszczególnych organów państwa wynika wprost, że konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego należy do Rady Ministrów i administracji rządowej⁴². Po trzecie zaś, w wyniku decentralizacji władzy, istotne środki działania w zakresie bezpieczeństwa publicznego przysługują również jednostkom samorządu terytorialnego.

Zmiany ustrojowe, które doprowadziły do reaktywowania samorządności w Polsce, zostały zapoczątkowane w 1990 roku. W pierwszym okresie samorząd terytorialny ukształtowany został jako samorząd jednostopniowy. Jego głównym elementem była gmina.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku idea samorządności i zasada decentralizacji władzy publicznej zostały nie tylko podtrzymane, lecz także nadano im rangę zasad ustrojowych. Odpowiednie postanowienia wprowadzają art. 15 ust. 1, w myśl którego ustrój terytorialny

⁴⁰ T. Pado, *Pojęcie zadań publicznych w aspekcie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 242.

⁴¹ Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.)

⁴² Tamże, Art. 146 ust. 4 pkt. 7; Art. 29 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej (Dz. U. 2007 nr 65 poz. 437, ze zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a także art. 16 ust. 2 gdzie czytamy, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴³.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku weszła w życie reforma administracji publicznej. W jej wyniku powstały nowe podmioty władzy publicznej. Pierwszym z nich jest samorząd powiatowy, który wraz z gminą tworzą samorząd szczebla lokalnego, drugim zaś samorząd wojewódzki, czyli samorząd na poziomie regionalnym⁴⁴.

Najistotniejszym elementem całego procesu decentralizacji jest kwestia wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Konstytucja i ustawy reformujące administrację publiczną i kształtujące ustrój terytorialny wyznaczyły administracji samorządowej zróżnicowane zadania, kompetencje i obszar działania odpowiadający jej miejscu w strukturze organów publicznych. Do tych kwestii odnosi się cytowany już art. 16 ust. 2, ale także art. 166 ust. 1, według którego samorząd wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz art. 163, który stanowi o domniemaniu kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania tak oznaczonych zadań publicznych. Konstytucyjne postanowienia w tym zakresie rozwinięte zostały przez ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵, samorządzie powiatowym⁴⁶ oraz o samorządzie województwa⁴⁷. Z uwagi na temat artykułu, obejmujący działania w zakresie ochrony i bezpieczeństwa publicznego na poziomie samorządu lokalnego, a więc gminy i powiatu, dalsza analiza procesu decentralizacji, a co się z tym wiąże zakresu zadań publicznych, przeprowadzona będzie w odniesieniu do tych dwóch szczebli, a więc z pominięciem województwa.

⁴³ Por. art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁴⁴ M. Lisiecki, *Jakość...*, s. 155.

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576).

Przy rozdziale zadań pomiędzy administrację rządową i samorząd terytorialny ustawodawca powinien kierować się zasadą pomocniczości⁴⁸, co oznacza, że odpowiedzialność za sprawy publiczne należy powierzyć przede wszystkim tym organom, które usytuowane są najbliżej obywatela⁴⁹. Człowiek jest podstawowym podmiotem działań, co oznacza, że wszelkie inne struktury winny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. W tej sytuacji gmina powinna zajmować się tym, czego człowiek wraz z rodziną wykonać nie może, powiat powinien być pomocniczy w stosunku do gminy, województwo w stosunku do powiatu, a państwo pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom. Subsydiarność należy rozumieć dwojako. Z jednej strony negatywnie, że wszelka władza publiczna powinna nie „przeszkadzać” w podejmowaniu samodzielnych działań przez jednostki czy grupy społeczne. Z drugiej strony pozytywnie, jako „pobudzanie” aktywności, a nawet uzupełnianie wysiłków podmiotów, które nie są samowystarczalne. Zasady tej nie można jednak rozumieć w ten sposób, że państwo może działać tylko jako pomoc względem działań obywateli. Często niezbędne są działania uzupełniające państwa, które może wywiązać się ze swego obowiązku między innymi poprzez dopuszczenie do stworzenia dualistycznego modelu administracji (rządowej i samorządowej)⁵⁰.

W polskim porządku prawnym podstawową jednostką samorządu jest gmina⁵¹, zatem to na gminie spoczywa obowiązek realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Gmina wykonuje wspomniane zadania, kierując się domniemaniem kompetencji, a więc wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, w tym dla innych jednostek samorządu

⁴⁸ Preambuła do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁴⁹ A. Mirska, *Gminna administracja bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 198.

⁵⁰ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 155; por. Wyrok TK z 20 kwietnia 2002 r., sygn. K 42/02, OTK 4a, poz. 3; Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/03, OTK 2a, poz. 11.

⁵¹ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

terytorialnego⁵². Niemniej jednak część z tych zadań została przez ustawodawcę wyszczególniona w treści ustawy o samorządzie gminnym. I tak art. 7 ust. 1 pkt. 14 w szczególności do zadań własnych gminy zalicza m. in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Zastosowanie takiego rozwiązania rodzi istotne konsekwencje. Jak podkreśla Paweł Sarnecki, zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gmina wykonuje samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Poprzez wyraźne wskazanie na nie w treści ustawy nie ma tu zastosowania domniemania kompetencji, a zatem zadania te ani nie mogą być całkowicie wyłączone z gestii gminy, ani ustawowo ukształtowane jako sprawa zlecona z zakresu administracji rządowej⁵³.

W ustawie o samorządzie powiatowym zrezygnowano z wyraźnego określenia podziału zadań wykonywanych przez powiat na zadania własne i zadania zlecone – jak występuje to w ustawie o samorządzie gminnym. Wskazano jedynie zadania należące do powiatu oraz postanowiono, że niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu mogą być określone przez ustawy jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat⁵⁴. Interpretacja przepisów Ustawy o samorządzie powiatowym w odniesieniu do Konstytucji RP pozwala jednak wobec zadań powiatu użyć określenia „własne”. Dla klasyfikacji zadań powiatu istotne znaczenie ma art. 166 ust. 1 Konstytucji RP: Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. W tej kwestii stanowisko swoje wyraził również Trybunał Konstytucyjny w 1995 roku. Z ówczesnych przepisów konstytucyjnych wyprowadził on ogólną dyrektywę dla ustawodawcy powierzającemu zadania własne samorządowi

⁵² Tamże, art. 164 ust. 3; art. 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

⁵³ P. Sarnecki, *Właściwości organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnych władz publicznych*, Kraków 1999, s.10.

⁵⁴ K. Rajchel, *Terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, ich rola w ochronie porządku i bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)* [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 189.

terytorialnemu. Dyrektywa ta w dalszym ciągu zachowuje aktualność. Zgodnie z jej wskazaniami za własne uznaje się te zadania, które:

- mają charakter publiczny;
- wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego;
- mogą być realizowane w obrębie właściwości miejscowej danej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁵.

Samorząd powiatu wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiatu mają więc charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Nie występuje tam zatem zjawisko konkurencji w wykonywaniu zadań publicznych. Taka konstrukcja nie jest jednak pozbawiona niejasności, na które uwagę zwracał między innymi P. Sarnecki⁵⁶. Pomocną, a w konsekwencji decydującą o rozgraniczeniu zakresów działania tych jednostek samorządowych, ma być zasada, według której zadania powiatu nie naruszają zakresu działania gmin⁵⁷. Z tej też przyczyny podobny, acz szerszy katalog zadań formułuje ustawa o samorządzie powiatowym, wskazując, że do zakresu działania powiatu należą zadania publiczne związane z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli, ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganiem innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także obronności⁵⁸. Ponadto, co bezpośrednio związane jest z zapewnieniem prawa obywateli do bezpieczeństwa, na szczeblu tej jednostki samorządu lokalnego realizowane są zadania związane z zapewnieniem wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży⁵⁹.

⁵⁵ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s.78-79; por. wyrok TK z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

⁵⁶ Szerzej na ten temat: P. Sarnecki, *Właściwości organów...*, s. 22.

⁵⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 82-84.

⁵⁸ Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁵⁹ Tamże, art. 4 ust. 2.

Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w drodze ustawy mogą zostać określone inne zadania własne powiatu w tym zakresie.

Ochrona porządku i bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie na szczeblu powiatu. Świadczyć o tym może art. 7 omawianej ustawy. Zgodnie z jego treścią ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń między innymi dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zatem z jednej strony działania te mają charakter zadania własnego, z drugiej zaś mogą stać się płaszczyzną dla, nazwijmy je, nadzwyczajnych działań, nałożonych przez administrację rządową.

Na koniec rozważań dotyczących realizacji zadań publicznych w zakresie prawa obywateli do bezpieczeństwa warto odnieść się do specyfiki instytucji miasta na prawach powiatu, czyli powiatu grodzkiego.

Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty⁶⁰. Zgodnie z postanowieniami wspomnianej ustawy miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie⁶¹. Natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym⁶².

⁶⁰ Tamże, art. 91.

⁶¹ Art. 92 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

⁶² Tamże, art. 92 ust. 3.

Podsumowanie

Powyższe ustalenia mają jedynie ogólnoustrojowy charakter. Służą one raczej generalnej charakterystyce aniżeli dokładnemu określeniu właściwości rzeczowej, ale z drugiej strony, właśnie ze względu na swój generalny charakter, stanowią trzon, fundament, bez którego dalsza analiza problematyki byłaby, jeżeli nie niemożliwa, to przynajmniej trudna do zrealizowania.

Zapoczątkowane w latach 90. XX wieku zmiany ustrojowe państwa doprowadziły do reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Podobnie jak w wielu innych obszarach i tu nie zdecydowano się na szybkie i kategoryczne rozwiązania. Poczynione zmiany nie miały rzecz jasna jedynie wymiaru terytorialnego. Przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku wprowadzają, a ustawy potwierdzają, uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Władzom samorządowym przydzielono zadania do realizacji, określone kompetencje, a także środki finansowe – zgodnie z przepisami ww. Konstytucji – odpowiednie do przypadających im zadań.

A zatem odpowiadając na pytanie o model zarządzania sprawami publicznymi, w tym sprawami z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy w tym miejscu stwierdzić, iż jest to model zdecentralizowany. Decentralizacja władz publicznych w Polsce jest faktem, przynajmniej z formalnego punktu widzenia.

Idąc jednak krok dalej, wychodząc poza zapisy czy to Konstytucji RP, czy ustawodawstwa zwykłego, i pogłębiając równocześnie analizę zagadnienia, można treść tych dokumentów niestety odczytywać raczej jako deklaracje niż rzeczywiście zastosowane rozwiązania.

O decentralizacji można mówić w odniesieniu do trzech elementów. Po pierwsze, w relacji do zadań; po drugie, w odniesieniu do instytucji wraz z ich kompetencjami i po trzecie, w nawiązaniu do aspektu finansowego.

Rozpatrując kwestie zadań, istotnie można stwierdzić o decentralizacji w tym obszarze. W toku artykułu stwierdzono ku temu podstawy konstytucyjne i ustawowe.

Zgodnie z przepisami samorząd na poziomie gminy i powiatu bierze udział w wykonywaniu zadań publicznych. Gmina ma działać na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w sprawach porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Powiat natomiast wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m. in. w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Drugi z elementów wspomnianych powyżej to element kompetencji. Tutaj sprawa już nie jest tak prosta i oczywista. Samorządom na poziomie gminy i powiatu został przydzielony pewien zakres kompetencji. Konstytucja RP wobec wspomnianych używa sformułowania „istotne kompetencje”. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ustalenia zwłaszcza drugiego rozdziału niniejszej pracy, należy zaznaczyć, że są to raczej uprawnienia „miękkie”. Nie dają one ostatecznie możliwości realnego i zdecydowanego oddziaływania na sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kompetencje samorządu mają raczej charakter opiniodawczy i konsultacyjny. Znamienny dla tej kwestii jest również fakt, że przy znacznej części kompetencji, czy to władz gminy czy powiatu, ujawnia się ich fakultatywny charakter. Gmina i powiat w odniesieniu do wielu wyliczonych w ustawach środków może, ale nie musi, je stosować. Zatem już poprzez użyte sformułowania kreuje się wizję działań władzy lokalnej jako elementu dodatkowego wobec głównego nurtu działań. W tym miejscu można by posłużyć się przykładem chociażby straży gminnych (miejskich), które choć są głównym narzędziem realizacji polityki porządku publicznego, jakim dysponują gminy, mogą, ale nie muszą, zostać utworzone.

Drugim przejawem słabości sfery kompetencyjnej jest kwestia zwierzchnictwa władz samorządowych nad służbami, inspekcjami i strażami, czyli formacjami bezpośrednio związanymi z zapewnianiem bezpieczeństwa. I tu jako przykład służyć może choćby sprawa obsadzania kierowniczych stanowisk w policji. W tym przypadku

władze samorządowe mają jedynie uprawnienia opiniodawcze w stosunku do kandydata. Komendanci powiatowi (miejscy) czy komendanci komisariatów mogą zostać powołani wbrew, a nawet z pominięciem opinii podmiotów do tego uprawnionych, a więc odpowiednio starosty oraz wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Innym przykładem słabości tego elementu decentralizacji jest zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Zastosowane rozwiązania ustrojowe mają ostatecznie ograniczony charakter. W praktyce oznacza to, że owo zwierzchnictwo ma jedynie ogólny, polityczny wymiar.

O niskim poziomie decentralizacji zarządzania bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w Polsce świadczy również fakt, że Polska należy do grona niewielu państw europejskich, w których nie ma policji lokalnej. Utworzone straże gminne (miejskie) nie mają takiego charakteru. Przede wszystkim straże gminne, by móc spełniać przypisane policji lokalnej funkcje, powinny być w większym stopniu niezależne oraz nadzorowane tylko w aspekcie przestrzegania prawa, a nie merytorycznym. Innym przejawem są stosunkowo ubogie kompetencje, choć te ostatnimi czasy uległy znacznemu poszerzeniu w wyniku nowelizacji Ustawy o strażach gminnych. Pozytywnym zaś elementem w odniesieniu do działań straży gminnych jest stały wzrost udziału formacji w sferze życia publicznego. Analizując, po pierwsze, dane statystyczne, pochodzące czy to z raportów o stanie miasta, czy z okresowych raportów z działań straży miejskich, a po drugie, wyniki badań opinii społecznej, można pokusić się o postawienie tezy o sukcesywnym krystalizowaniu się pewnych stałych relacji pomiędzy strażami gminnymi a policją. Na przykładzie choćby miasta Krakowa widoczny jest stały wzrost udziału straży gminnych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa, mierzony ilością podejmowanych interwencji, ujawnianych wykroczeń czy ciągle wzrastającą liczbą etatów i przekazywanych środków finansowych na ich działalność. Kwestie te, uzupełnione o opinie społeczne dotyczące zaufania i odpowiedzialności za bezpieczeństwo w mieście, kreują obraz w miarę

stabilnej pozycji straży miejskich w systemie bezpieczeństwa lokalnego, choć z przyczyn formalnych ciągle o ograniczonym znaczeniu.

Trzecim z omawianych w tym miejscu aspektów decentralizacji jest aspekt finansowy. Nie ulega wątpliwości jednak, że dla funkcjonowania jakiejkolwiek organizacji kwestie finansowe mają fundamentalny charakter, stąd też w ramach prezentowanych wniosków końcowych postanowiono odnieść się i do tej kwestii.

Aspekt finansowy decentralizacji zarządzania bezpieczeństwem w Polsce jest również tym, który niestety nie sprzyja samodzielności władz lokalnych. Znaczna część środków na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa rozlokowywana jest z pominięciem szczebla samorządowego. Wskazać należy tu przede wszystkim na rozdysponowanie pieniędzy w policji. Środki finansowe posiadane przez gminy i powiaty w ramach własnych budżetów są natomiast niewystarczające, aby realnie oddziaływać na tę sferę życia publicznego.

Reasumując powyższe refleksje na temat decentralizacji władzy publicznej w aspekcie zarządzania bezpieczeństwem obywateli, a także ochrony porządku publicznego, należy stwierdzić, że sformułowane m. in. w Konstytucji RP postanowienia pozostają jednak w dalszym ciągu raczej w fazie deklaracji. Można powiedzieć, że pewien kurs został obrany, ale ciągle jesteśmy na początku tej drogi. Obszar samorządowy funkcjonuje więc w postaci niedookreślonej z ograniczonym w stosunku do potrzeb zakresem kompetencji.

Zalety systemu zdecentralizowanego zdają się być bezsporne, zwłaszcza w odniesieniu do sprawności w zarządzaniu bezpieczeństwem. Organizacje tak skonstruowane są bliżej obywateli, dają gwarancję spełnienia w większym stopniu wobec nich służebnej roli. Ponadto łatwiej w takim układzie rozpoznać zagrożenia, a tym samym dostosować działania do oczekiwań obywateli. Organizacje zdecentralizowane są bardziej elastyczne w działaniach, w większym stopniu ich aktywność koresponduje z oczekiwaniami i potrzebami odbiorców usług w tym

zakresie, przez co istnieje większa szansa na racjonalizację działań i wykorzystanie ograniczonych środków finansowych.

Polityka bezpieczeństwa może i musi być skuteczna. Niemniej, by osiągnąć ten cel, trzeba obrać jakąś strategię działania. Rozwiązania połowiczne nie mają tu racji bytu. Powodują, że kwestie o dużym współczynniku realności, kwestie dotyczące każdego człowieka, mające wpływ na niemal każdy przejaw współżycia społecznego, zostają niejako wypchnięte poza sferę realnych decyzji politycznych.

Izabela Szelaż – absolwentka Wydziału Studiów Międzynarodowych i Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Abstrakt

Artykuł został poświęcony problematyce ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. W artykule scharakteryzowano podstawowe pojęcia oraz dokonano przeglądu teorii i poglądów polskich teoretyków i praktyków w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W drugiej części artykułu, w oparciu o przepisy konstytucji i ustaw, omówiono polskie rozwiązania prawne w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym, określając tym samym zakres działań administracji samorządowej jako zadań własnych, realizowanych samodzielnie i na własną odpowiedzialność. W toku artykułu dokonano opisu i charakterystyki procesu decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Podsumowanie artykułu stanowią wnioski i spostrzeżenia dokonane w toku analizy i badań nad zagadnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie samorządu lokalnego.

PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND SAFETY AS A TASK OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article is devoted to the issues of public order and safety. In the article the author characterizes basic concepts and reviews theories and ideas of Polish theoreticians and practitioners in the broadly conceived security area. In the second part of the article, on the basis of The Constitution of the Republic of Poland and other political acts, the author characterizes solutions and institutions implementing the protection of public order and safety at the local, municipal level. The author focused on the role of the local government in the safety policy as an institution executing their own tasks carried out independently and at their own risk. In the article the author described and characterized the process of decentralization of public administration in Poland. The article was summarized with a conclusion and observation made in the course of analysis and research on the issue of public safety and order at the local government level.

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W PROCESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Słowa kluczowe:

organizacja pozarządowa, organizacja ratownicza, zarządzanie kryzysowe, NGO, klęska żywiołowa

Proces i system zarządzania kryzysowego

System zarządzania kryzysowego to struktura złożona z wielu elementów, którymi są m. in. naczelne organy administracji państwowej, jak również poszczególne służby, inspekcje, straże, administracja publiczna, wojsko i inne. Podstawą dla istnienia systemu jest ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹. Wśród podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego S. Koziej wyróżnia *podsystem ochrony państwa (ludności, instytucji, zasobów i infrastruktury – podsystem bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego)*². Można utożsamiać ten podsystem z systemem zarządzania kryzysowego. Warto zaznaczyć, że tworzy on trwałą strukturę, zdolną do reakcji nie tylko w przypadku sytuacji kryzysowych, które zaistnieją w stanie normalnego funkcjonowania państwa, ale także w czasie stanów nadzwyczajnych. System został w całości oparty o zasadniczy podział terytorialny RP. Odpowiednie struktury powstały na poziomach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczęła w przypadku gmin na wójtach, burmistrzach i prezydentach miast. W przypadku powiatów – na starostach, a województw – na wojewodach. W przypadku zagrożeń występujących

¹ Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.

² S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo narodowe” nr 18/2011, s. 32.

w skali całego kraju – zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów. Ta struktura to szkielet systemu. Do niego dostosowane są wszystkie podmioty biorące udział w zarządzaniu kryzysowym. Warto zauważyć, iż system ten jest powiązany z innymi, takimi jak Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy czy system Państwowego Ratownictwa Medycznego. Celem niniejszej analizy jest wskazanie roli, jaką w systemie zarządzania kryzysowego odgrywają i odgrywać mogą organizacje pozarządowe.

Samo zarządzanie kryzysowe jest przedmiotem badań w nauce o bezpieczeństwie. Mimo krótkiego czasu, jaki upłynął od uchwalenia ustawy, istnieje obszerna literatura dotycząca tej problematyki. Na potrzeby własnych analiz badacze tworzą definicje pojęć: zarządzania kryzysowego, zarządzania w kryzysie, sytuacji kryzysowej, przestrzeni kryzysowej i inne. Na potrzeby niniejszej analizy warto przytoczyć kilka z nich. Wspólnym mianownikiem wszystkich definicji zarządzania kryzysowego jest traktowanie go jako procesu. Przyjmując taki punkt widzenia, badacze wyróżniają części tego procesu – cykle i fazy. Między tymi koncepcjami istnieją niewielkie rozbieżności, ale ich wspólną cechą jest zamknięty charakter zarządzania kryzysowego. Końcem każdej sytuacji kryzysowej jest przygotowanie do reakcji na kolejną. Użycie schematu złożonego z trzech faz, jako cyklu idealnego zarządzania kryzysowego, proponuje A. Kurkiewicz. Składa się on kolejno z: planowania, reagowania oraz odbudowy. Wszystkie trzy są spięte klamrą czwartej fazy – monitorowania³. W ujęciu R. Grockiego fazy to: przygotowanie, zapobieganie, reagowanie. Ostatnią fazę nazywa odtwarzaniem, wskazując na konieczność odtwarzania zniszczeń, które nie mają charakteru fizycznego. Zaznacza on, iż schematy przedstawiające zamknięty cykl czterech faz posiadają pewną nieścisłość – ponieważ dwie fazy: przygotowanie i zapobieganie – realizowane są równolegle⁴. Kolejna koncepcja została sformułowana przez R. Kuriatę. Stworzony przez niego

³ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski. L. Smolak, (red.) *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 153.

⁴ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*. Warszawa 2012, s. 42.

schemat prezentuje zamknięty cykl działań. W jego ramach istnieją dwa podcykle: planowania (złożony z faz zapobiegania i przygotowania) oraz realizacji (reagowania i odbudowy)⁵. Najbardziej użyteczna wydaje się być koncepcja W. Skomry, który proponuje podział na cztery fazy: zapobieganie, przygotowywanie, reagowanie i odbudowę (rozumianą jako usuwanie skutków, odtwarzanie zasobów i odtwarzanie infrastruktury krytycznej)⁶.

Podsumowując – w fazie zapobiegania znajdują się wszelkie działania profilaktyczne – minimalizujące bądź eliminujące wystąpienie zagrożenia. Kolejna faza – przygotowanie – składa się z czynności związanych z planowaniem. Faza reagowania sprowadza się do ograniczania skutków katastrofy i podjęcia bezpośrednich działań na rzecz pomocy ofiarom. Faza odbudowy to doraźne zapewnienie minimalnego standardu życia poszkodowanym, a także zabezpieczenie rejonu katastrofy pod takim kątem, aby w przyszłości był na nią mniej podatny⁷.

Reprezentowane przez większość badaczy spojrzenie znalazło odzwierciedlenie w zapisach ustawy, która definiuje zarządzanie kryzysowe jako *działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*⁸. Rozróżnienie czterech faz zarządzania kryzysowego jest pomocne przy analizie poszczególnych elementów systemu lub też ich struktury. Jeżeli przedmiotem analizy są organizacje pozarządowe oraz ich udział w zarządzaniu kryzysowym – użyteczne będzie spojrzenie przez pryzmat kolejnych faz zarządzania kryzysowego.

⁵ M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 104.

⁶ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 35.

⁷ Tamże.

⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm., Art. 2.

Trzeci sektor w Polsce

Terminem „organizacje pozarządowe” określa się zwykle wszelkie podmioty, które nie są częścią aparatu państwowego, a jednocześnie ich działanie nie ma na celu wypracowania zysku. W stosunku do organizacji trzeciego sektora stosuje się wymiennie wiele nazw i terminów – są to między innymi – *organizacje społeczne, obywatelskie, pozarządowe, (non governmental organization – NGO), niedochodowe (non profit – NPO), użyteczności społecznej, charytatywne, pomocowe, wolontarystyczne, niezależne, itp*⁹. Wśród badaczy tego zjawiska istnieje spór co do pojmowania samego pojęcia „trzeci sektor” – dotyczy on kwestii, czy pojęcie należy odnosić do wszystkich przedsięwzięć o charakterze społecznym, czy jedynie do grup – formalnych i nieformalnych, czy też może tylko do formalnych organizacji¹⁰. To ostatnie, najwęższe rozumienie tego pojęcia zostało przyjęte na potrzeby niniejszej analizy.

Możliwość zrzeszania się gwarantują zapisy Konstytucji RP. Mówi o tym przede wszystkim art. 12 – *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji*, jak również art. 58 w ust. 1 – *Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się*. Dla działania organizacji pozarządowych kluczowe znaczenie ma ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach¹¹. Wedle zapisów ustawy stowarzyszenie jest *dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych*. Podkreślony został fakt, iż działalność stowarzyszenia jest oparta na pracy społecznej jego członków (aczkolwiek ma ono możliwość zatrudniania pracowników do prowadzenia swoich spraw). Stowarzyszenie może założyć grupa minimum 15 osób, musi ono posiadać statut zawierający ustawowo wymagane elementy. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i może prowadzić działalność gospodarczą. Ustawa umożliwia

⁹ J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*. Warszawa 2012, s. 14.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dz.U. 1989 Nr 20 poz. 104 z późn. zm.

również istnienie stowarzyszeń zwykłych – uproszczonej formy zorganizowania, pozbawionej osobowości prawnej. Do założenia stowarzyszenia zwykłego wystarczą 3 osoby.

Inną formą organizacji jest fundacja. Fundacje działają w oparciu o ustawę z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹². Fundacja zostaje ustanowiona dla realizacji danego celu przez osobę fizyczną lub prawną, posiada ustanowiony przez tę osobę statut i przez nią zostaje wyposażona w majątek. Nie posiada członków, a jedynie zarząd (oraz fakultatywnie inne organy), dlatego też wśród ekspertów istnieje spór, czy fundację można nazywać organizacją społeczną. Istnieją fundacje wspierające organy administracji publicznej w procesie zarządzania kryzysowego, więc na potrzeby tej analizy zostały wzięte pod uwagę.

Kluczowe znaczenie dla trzeciego sektora ma ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹³. Zawiera ona definicję organizacji pozarządowej – wedle ustawy jest to taka osoba prawna (lub też jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej), która nie jest jednostką sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i nie działa w celu osiągnięcia zysku. Wspomniana ustawa zawiera również katalog form współpracy między administracją publiczną a organizacjami.

Warto wspomnieć o zawartej w ustawie kategorii organizacji pożytku publicznego (OPP). Za jej pomocą wyróżnione zostały te organizacje, które w jednoznaczny sposób działają na rzecz społeczeństwa. Działalność pożytku publicznego jest zdefiniowana poprzez katalog zadań publicznych, w sferze których dana organizacja prowadzi działalność *społecznie użyteczną*¹⁴. Istnieją 33 takie obszary zadań. Błędny byłby wniosek, że współpraca w zakresie zarządzania kryzysowego powinna ograniczać się jedynie do organizacji pozarządowych, które posiadają status OPP. Jednak katalog ten jest z punktu widzenia niniejszej analizy

¹² Dz.U. Z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

¹³ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 4, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zm.

¹⁴ Tamże, art. 3.

bardzo użyteczny – w przejrzysty sposób ukazuje te dziedziny, w których organizacje mogą wspierać państwo. Z pewnością są to obszary: *ratownictwa i ochrony ludności* (23), *pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą* (24), *porządku i bezpieczeństwa publicznego* (20). Poza nimi warto wspomnieć takie jak, obszar realizacji zadań w zakresie *nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania* (14), jak również *ochrony i promocji zdrowia* (6)¹⁵. Podobnie zaklasyfikować można działania w zakresie *kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego* (16), jak również *ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego* (18)¹⁶. Obowiązujące prawo nie tylko pozwala organizacjom wspierać organy państwa w tych dziedzinach, ale wręcz zachęca je do tego. Organizacje działające w tych sferach – pokrywających się z procesem zarządzania kryzysowego – są wynagradzane statusem OPP, co otwiera im możliwości dodatkowego pozyskiwania środków finansowych na działalność. Mają one możliwość otrzymywania odpisów podatkowych, stanowiących 1% podatku dochodowego opłacanego przez osoby fizyczne.

Wedle danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2010 r. w Polsce istniało 67,9 tys. stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz 7,1 tysięcy fundacji. W latach 2005-2010 liczba tego typu podmiotów wzrosła o 22%. Niemal połowa z tych organizacji miała swoją siedzibę w gminie miejskiej, 20% w gminie miejsko-wiejskiej, a jedna trzecia w gminie wiejskiej. W dziedzinie bezpośrednio powiązanej z zarządzaniem kryzysowym – określonej przez GUS jako *pomoc społeczna i humanitarna, ratownictwo*, działało 27% podmiotów. Warto uwzględnić również organizacje działające w dziedzinach powiązanych pośrednio, jak *ochrona zdrowia, ochrona środowiska, edukacja i wychowanie oraz działalność naukowo-badawcza* –

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

ich suma stanowi 17%¹⁷. Funkcjonuje więc znaczna grupa podmiotów, których działanie jest związane z zarządzaniem kryzysowym.

Działanie organizacji pozarządowej opiera się w przeważającej większości przypadków na wolontariackiej pracy jej członków¹⁸. Zatem wola członków organizacji będzie miała wpływ na to, czy organizacja włączy się w proces zarządzania kryzysowego. Sama decyzja o podjęciu współpracy oraz model tej współpracy jest w dużym stopniu zależny od władz organizacji. Największą chęć do uczestnictwa w zarządzaniu kryzysowym będą wyrażać te organizacje, których cele statutowe zbiegają się z zadaniami tego procesu. Inną motywację może stanowić sama sytuacja kryzysowa. Często mobilizacja społeczeństwa wobec wielkiego kataklizmu – takiego jak np. powódź – sprawia, iż organizacje, które działają w zupełnie innym zakresie, uczestniczą we wsparciu profesjonalnych służb w zarządzaniu kryzysowym. Nie jest regułą, że to organizacja zgłasza swoją chęć do uczestnictwa w procesie. Zdarza się, że to organ administracji odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe zwraca się do danej organizacji z propozycją nawiązania współpracy.

Potencjał organizacji pozarządowych

Potencjał organizacji wymaga szerszej analizy. Co warto zauważyć, jest to materia bardzo zmienna i podatna na warunki zewnętrzne. Organizacje rozrastają się i kurczą, dynamicznie zmienia się liczba ich członków. Często dzieje się to na skutek czynnika, dostrzeganego przez badaczy i możliwego do zaobserwowania – „starzenia się” organizacji. Zmianom ulega również ich struktura wewnętrzna – rozpadają się; wówczas powstają nowe jednostki organizacyjne wewnątrz podmiotów. Wielokrotnie na skutek konfliktów, często o charakterze personalnym, organizacje dzielą się, a ich

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych, fundacji oraz społecznych podmiotów wyznaniowych w 2010 roku (SOF-1)*, <http://www.stat.gov.pl/>, 31.05.2013.

¹⁸ Wedle wspomnianych danych GUS, w 2010 r. korzystanie z pracy społecznej deklarowało 72% organizacji.

jednostki organizacyjne uzyskują podmiotowość¹⁹. Tu pojawia się istotna asymetria między trzecim sektorem a sektorem publicznym – organy administracji, zorganizowane w oparciu o przepisy prawa, funkcjonują w miarę stałej strukturze. Co prawda jest ona elastyczna (a jej kształt zależny od woli politycznych decydentów), ale wszelkie zmiany następują rzadziej niż w trzecim sektorze i rzadko mają tak zasadniczy charakter. To jedna z istotniejszych barier w porozumieniu między sektorami. Przedstawiciele sektora publicznego oczekiwali by stałej struktury, z którą można nawiązać współpracę, najlepiej opartą o umowę partnerstwa – rzeczywistość jest jednak inna. Ciągłe zmiany sprawiają wrażenie braku profesjonalizmu i podważają zaufanie do podmiotów pozarządowych – stąd często brak poważnego, partnerskiego traktowania, którego oczekiwali by przedstawiciele podmiotów pozarządowych. Potencjał organizacji jest trudny do oceny jeszcze z jednego względu – zwykle nie podają one swojej liczebności. Członkowie organizacji są jej największym zasobem, więc liczebność stanowi dobry miernik ich potencjału. Jeżeli już istnieją takie dane – nie ma pewności, czy są aktualne, czy też nie zostały przez organizację zawyżone. Nie sposób wymienić wszystkich organizacji, które mogłyby wspierać proces zarządzania kryzysowego. Można jedynie wskazać kilka z nich, określić ich charakterystyczne cechy i na tej podstawie dokonać pewnego rodzaju typologii. Większość organizacji nie ma charakteru ogólnopolskiego i działa najczęściej lokalnie. Użyteczne jest określenie obiektywnych kryteriów, które pozwolą klasyfikować organizacje, które nie zostały tu uwzględnione.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć Ochotnicze Straże Pożarne. Działają one na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach. Nie są jednak standardowymi organizacjami pozarządowymi, ponieważ specjalne uprawnienia daje im ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Określa je jako *jednostki ochrony przeciwpożarowej*²⁰. Na OSP ustawa nakłada między innymi

¹⁹ Sytuacje takie miały miejsce w wielu organizacjach wspomnianych w opracowaniu – konflikty takie następowały w środowisku WOPR, ruchu strzeleckim, harcerskim czy maltańskim.

²⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351, Art. 15.

obowiązek składania informacji na żądanie wojewody. Ochotnicze straże mogą tworzyć związki – np. gminne – lub działać samodzielnie. Ogromna część OSP działa w ramach Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej – są to 16 403 ochotnicze straże, zrzeszające 678 214 członków²¹. Ochotnicze Straże dysponują ogromną ilością specjalistycznego sprzętu – przede wszystkim samochodów pożarniczych i ratowniczo-gaśniczych. Wedle danych GUS w 2010 r. istniało 14,8 tys. straży, zrzeszających średnio 38 osób. O sile OSP stanowi fakt, iż ochotnicze straże to 19% wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce²².

Do drugiej grupy należy zaliczyć społeczne organizacje ratownicze. Pojęcie społecznej organizacji ratowniczej nie jest jednoznacznie zdefiniowane na gruncie polskiego prawa. Kryterium wyróżniające takie organizacje spośród innych możemy znaleźć w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²³. Zgodnie z zapisem art.15 ust. 2, definiującym jednostki, które mogą współpracować z systemem PRM, społeczne organizacje ratownicze to takie, *które w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego*²⁴. Jest to więc bardzo szeroka kategoria. O *społecznych organizacjach ratowniczych* wspomina również ustawa o zarządzaniu kryzysowym – miejsce dla ich przedstawicieli przewidziano w gminnych i powiatowych zespołach zarządzania kryzysowego²⁵. Mianem społecznych organizacji ratowniczych określa się m.in. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Co warte odnotowania, organizacjom tym przyznane zostały na drodze ustaw oddzielne uprawnienia. W przypadku WOPR jest to ustawa

²¹ Informacja na stronie ZS OSP RP, <http://www.zosprp.pl/files/news/430/OSPwliczbach.pdf>, 27.05.2013.

²² Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych, fundacji oraz społecznych podmiotów wyznaniowych w 2010 roku (SOF-1)*, <http://www.stat.gov.pl/>, 31.05.2013.

²³ Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410.

²⁴ Tamże, Art. 15 ust. 2.

²⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, Art. 19 ust. 6.3.

z 18 sierpnia 2011 r.: ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych²⁶, a GOPR i TOPR – ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich²⁷. Co istotne, WOPR nie posiada monopolu na działalność w zakresie ratownictwa wodnego, a GOPR i TOPR – górskiego. Obydwie ustawy pozwalają na działanie w tym zakresie innym podmiotom, jeżeli uzyskają zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W 2012 r. podmiotami realizującymi zadania publiczne w zakresie ratownictwa górskiego były tylko GOPR i TOPR. W zakresie ratownictwa wodnego oprócz WOPR (reprezentowanego przez Zarząd Główny), było to aż 6 innych podmiotów: Mazurskie WOPR, Suwalskie WOPR, Legionowskie WOPR, WOPR „WOPR – OS” w Ostrołęce, Żyrardowskie Powiatowe WOPR oraz Mazurska Służba Ratownicza²⁸. Wszystkie wymienione podmioty realizują swoją działalność w przypadku normalnych zdarzeń ratowniczych – przyjmują zgłoszenia, udzielają kwalifikowanej pierwszej pomocy, ewakuują ofiary i osoby zagrożone, zabezpieczają miejsce wypadku oraz transportują ofiary wypadków do miejsc, w których możliwe jest ich przejęcie przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Jest to rutynowa działalność tych podmiotów. Jednak zarówno potencjał kadrowy (ratownicy posiadający specjalistyczną wiedzę i umiejętności), sprzętowy (łódzie, samochody i inne), jak i lokalowy (stacje ratownictwa itp.), może być wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych²⁹. Oprócz wyżej wymienionych, za społeczne organizacje ratownicze można uznać wszelkie stowarzyszenia zrzeszające zainteresowanych ratownictwem, prowadzące szkolenia w zakresie pierwszej pomocy i kwalifikowanej pierwszej pomocy. Przykładem takiej organizacji jest Polski Czerwony Krzyż, który oprócz działalności humanitarnej prowadzi edukację w zakresie pierwszej pomocy, jak również posiada grupy

²⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1240.

²⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241.

²⁸ Informacja na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,

http://www.msw.gov.pl/portal/pl/781/10063/Dotacje_celowe_udzielone_przez_MSW_na_realizacje_zadan_z_zakresu_ratownictwa_gor.html, 31.05.2013.

²⁹ Co miało wielokrotnie miejsce – przykładem jest uczestnictwo Grup GOPR: Jurajskiej oraz Beskidzkiej w akcji ratowniczej po zawaleniu się jednej z hal MTK w Katowicach w styczniu 2006 r.

ratownictwa – jednostki organizacyjne umożliwiające niesienie pomocy podczas wypadków czy katastrof³⁰. Innym przykładem może być ruch maltański, podzielony w tej chwili między dwie organizacje – Fundację Związku Polskich Kawalerów Maltańskich „Maltańska Służba Medyczna – Pomoc Maltańska” oraz stowarzyszenie „Malta-Służba Medyczna”.

Trzecią grupę organizacji stanowią organizacje o charakterze społeczno-wychowawczym. Termin ten ma charakter umowny – określa ich podstawową rolę, jaką jest prowadzenie działalności wychowawczej i edukacyjnej, skierowanej głównie do dzieci i młodzieży. W tej grupie znajdują się wszelkie stowarzyszenia związane z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, stowarzyszenia sportowe, które oprócz działalności sportowej zajmują się również działalnością wychowawczą, a także duże ruchy młodzieżowe – takie jak ruch harcerski czy ruch strzelecki. Te dwa ostatnie są tradycyjnie zaangażowane we współpracę z organami administracji publicznej w procesie zarządzania kryzysowego, toteż warte są szczegółowego opisanie.

Ruch harcerski jest elementem światowego ruchu skautowego i istnieje w Polsce od przeszło 100 lat. Jego celem jest wychowywanie młodych ludzi na dobrych obywateli. Istotną wartością w wychowaniu jest niesienie pomocy drugiemu człowiekowi, a wśród wielu aktywności podejmowanych przez harcerzy znajduje się również nauka pierwszej pomocy. Harcerze działają w drużynach skupiających kilkanaście osób. Wielkość ruchu ocenia się w tej chwili na ok. 130 tys. młodych ludzi. Największą organizacją jest Związek Harcerstwa Polskiego (92,5 tys.). Ogólnopolski zasięg mają również Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (11 tys.) oraz Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza” (2 tys.). Organizacje o charakterze lokalnym obejmują 24,5 tys. osób³¹. W ramach ZHP działa Harcerska Szkoła Ratownictwa, organizująca szkolenia w zakresie pierwszej pomocy, oraz Harcerskie Grupy Ratownicze – złożone z pełnoletnich członków organizacji grupy wyszkolonych

³⁰ Informacje na stronie Polskiego Czerwonego Krzyża, <http://www.pck.pl/pages,14.html>, 30.05.2012.

³¹ Wykres liczebności organizacji harcerskich, Artykuł w internetowym wydaniu *Rzeczypospolitej*, <http://prawo.rp.pl/artukul/998140.html>, 28.05.2013.

ratowników. W ramach ZHR funkcjonuje Harcerskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe o podobnym charakterze.

Ruch strzelecki odwołuje się do tradycji Związku Strzeleckiego zorganizowanego w Galicji przez J. Piłsudskiego. Organizacje mają charakter paramilitarny, a ich celem działania są m.in: wychowanie patriotyczne, podnoszenie sprawności fizycznej, przygotowanie do służby wojskowej i w służbach takich jak policja, PSP i inne. Struktury organizacji strzeleckich stanowią jednostki strzeleckie, w oparciu o które prowadzi się działalność wychowawczą, oświatową oraz organizuje wypoczynek³². Ruch strzelecki tworzą 4 organizacje o charakterze ogólnopolskim – Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Strzelecki, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Strzelecki Rzeczypospolitej, a także kilka organizacji lokalnych³³. Strzelcy ściśle współpracują z Ministerstwem Obrony Narodowej oraz jednostkami Wojska Polskiego. Elementem ich wyszkolenia są kursy pierwszej pomocy.

Do czwartej grupy należy zaliczyć te organizacje, które dysponują unikalnymi zasobami: sprzętowymi, lokalowymi oraz przeszkolonymi kadrami. Mogą być one użyte w którejś z faz zarządzania kryzysowego. Zdarza się, iż są to zasoby, którymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji i profesjonalne służby. Przykładem mogą być aerokluby, posiadające znaczną liczbę samolotów zdolnych do wykonywania zadań w zakresie monitorowania, kluby krótkofalarskie, stowarzyszenia właścicieli samochodów terenowych i pojazdów ATV (quadów).

Podsumowując, potencjał organizacji pozarządowych, który może być użyteczny w procesie zarządzania kryzysowego, stanowią: Ochotnicze Straże Pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje społeczno-wychowawcze oraz organizacje posiadające unikalne zasoby. Są one zróżnicowane pod kątem celów

³² Strona internetowa Związku Strzeleckiego „Strzelec” Organizacji Społeczno-Wychowawczej, <http://zs-strzelec.mil.pl/kg/statut/>, 29.05.2013.

³³ Artykuł internetowy, <http://portalstrzelecki.info/index.php?module=content&func=view&pid=6>, 29.05.2013.

działania, wyszkolenia, struktury, mobilności i liczebności. Posługując się teorią dotyczącą zarządzania kryzysowego, warto określić, które z organizacji i w jaki sposób mogą uczestniczyć w poszczególnych fazach tego procesu.

Udział w fazie zapobiegania

Faza zapobiegania, nastawiona na działania profilaktyczne – jest idealnym miejscem dla włączenia w zarządzanie kryzysowe organizacji o charakterze społeczno-wychowawczym. Działania w tej fazie mają koncentrować się na minimalizacji lub eliminacji wystąpienia zagrożeń. Kwestia ta jest równie ważna, co pośrednie czy bezpośrednie wsparcie w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Choć często jest niedoceniana, może być najistotniejszą formą wsparcia administracji zarządzania kryzysowego przez organizacje pozarządowe. Podmioty trzeciego sektora posiadają ogromną rolę w procesie wychowywania i edukacji nowych pokoleń obywateli. Jeżeli w umiejętny sposób zostaną włączone w zarządzanie kryzysowe, edukacja ta będzie zawierała w sobie przygotowanie do podejmowania właściwych działań w sytuacjach kryzysowych.

Edukacja odbywa się przede wszystkim wewnątrz podmiotów. Organizacje szkolą i wychowują własnych członków. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego wartościowe będzie jednak szkolenie szerszego kręgu odbiorców. Tu również organizacje znajdują pole do działania. Naturalną drogą wydaje się wspieranie szkół w nauczaniu przedmiotu *Edukacja dla bezpieczeństwa*, który w roku szkolnym 2009/2010 zastąpił nauczane dotąd *Przysposobienie obronne*. Realizowany jest w wymiarze jednej godziny w całym cyklu kształcenia gimnazjalnego, a od roku szkolnego 2012/2013, w tym samym wymiarze godzin również w szkołach ponadgimnazjalnych. Program przedmiotu koncentruje się wokół kwestii dotyczących pierwszej pomocy, rodzajów zagrożeń życia i sposobów zapobiegania im, ochrony

ludności oraz kwestii związanych z obroną cywilną³⁴. Wsparcie organizacji może dotyczyć prowadzenia lub współprowadzenia lekcji przez specjalistów z danej organizacji pozarządowej. Podmioty trzeciego sektora, zwłaszcza te masowo zrzeszające młodzież, tworzą własne programy nauczania i systemy szkolenia. Posiadają ogromny potencjał w postaci kadr instruktorskich. Dysponują również bazą sprzętową pozwalającą na wspieranie tej edukacji. Na przykład, zakup defibrylatora szkoleniowego jest dla placówki oświatowej dużym obciążeniem finansowym – tymczasem sprzętu takiego szkole może użyć organizacja pozarządowa. Udział specjalistów i użycie profesjonalnego sprzętu mogą sprawić, iż lekcje przedmiotu *Edukacja dla bezpieczeństwa* będą bardziej atrakcyjne. Oprócz wymienionego tu przedmiotu, możliwe jest prowadzenie zajęć dodatkowych w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa – kursów pierwszej pomocy i innych zajęć, odbywających się na terenie szkół i nie tylko³⁵. Finansowanie takiej działalności może odbywać się na zasadzie powierzania zadań publicznych. Jest to procedura przewidziana w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Organizacja otrzymuje środki do zrealizowania zadania publicznego, jakim jest przykładowo organizacja kursu pierwszej pomocy. Wybór podmiotu do realizacji zadania może odbyć się na zasadzie otwartego konkursu ofert składanych przez organizacje³⁶. Działalność w tym zakresie mogą prowadzić nie tylko organizacje społeczno-wychowawcze, ale również społeczne organizacje ratownicze. W fazie zapobiegania istotną rolę odgrywa przekazywanie społeczeństwu informacji – instrukcji postępowania na wypadek konkretnych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe jest dziedziną dynamiczną – katalog zagrożeń zmienia się w zależności od wielu czynników (pory roku, czynników

³⁴ B. Breitkopf, D. Czyżow, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Program nauczania edukacji dla bezpieczeństwa w gimnazjum*, [w:] <http://www.wsipnet.pl/kfile.php?art=9700&klub=74&id=5693>, 31.05.2013.

³⁵ Rolę organizacji pozarządowych w tym zakresie podkreśla *Biała księga bezpieczeństwa narodowego*, dodając do wymienionych podmiotów stowarzyszenia kombatanckie, policyjne oraz wojskowe – por. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 84.

³⁶ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Art. 4, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zm., Art. 11.2.

pogodowych i innych). Organy administracji oraz służby, które w tej fazie będą współpracować z trzecim sektorem, powinny niezwłocznie przekazywać im wspomniane instrukcje, tak by organizacje mogły rozpowszechnić je szybko wśród swoich członków, a także użyć swoich struktur i członków do informowania społeczeństwa – co jest kolejnym zadaniem podmiotów pozarządowych w tej fazie.

Udział w fazie przygotowania

Faza przygotowania wiąże się z tworzeniem planów. Polem działalności dla organizacji może być udział ich przedstawicieli w pracach Zespołów Zarządzania Kryzysowego. Zespół taki to organ pomocniczy dla odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na danym terenie. Na poziomie gminnym w skład zespołu wchodzi kierujący pracami wójt oraz osoby powołane spośród pracowników urzędu gminy (oraz gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych), a także pracownicy administracji zespolonej – służb, inspekcji i straży³⁷. Przewidziano także miejsce dla przedstawicieli *społecznych organizacji ratowniczych*³⁸. Analogiczny zespół zarządzania kryzysowego istnieje na poziomie powiatu – w jego skład również wchodzi takie osoby. Możliwość udziału przedstawicieli organizacji pojawia się również na poziomie wojewódzkim – w skład zespołów wojewódzkich mogą wchodzić *inne osoby zaproszone przez przewodniczącego*³⁹, podobnie w przypadku Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁴⁰. Do zadań zespołów: wojewódzkiego, powiatowego i gminnego należy między innymi ocenianie i prognozowanie zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań, opiniowanie planów zarządzania kryzysowego, jak również informowanie społeczeństwa o zagrożeniach⁴¹. Zespoły zarządzania kryzysowego pełnią więc istotną rolę w każdej fazie. Na etapie tworzenia planu przedstawiciele organizacji trzeciego sektora mogą dzielić się swoją wiedzą

³⁷ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm., Art. 19 ust. 4.

³⁸ Tamże, Art. 19 ust. 6.3.

³⁹ Tamże, Art. 14 ust. 12.

⁴⁰ Tamże, Art. 8 ust. 5.

⁴¹ Tamże, Art. 14 ust. 8.

– nierzadko są to osoby posiadające ogromne doświadczenie, a także specjaliści wielu dziedzin. Mogą udzielić rzetelnej informacji na temat sił i środków, jakimi dysponuje ich organizacja, i w konsekwencji zapewnić jej udział w kolejnych fazach. Działająca na podstawie artykułu 38a ustawy o samorządzie powiatowym komisja bezpieczeństwa i porządku jest kolejnym miejscem, w którym rolę mogą odegrać podmioty trzeciego sektora. Komisja ma wspomóc starostę w realizacji obowiązków w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli⁴². Można uznać, że komisja wspomaga proces zarządzania kryzysowego na etapie przygotowania, w swoim zakresie przedmiotowym. Opiniuje prace służb, inspekcji i straży (przede wszystkim policji), tworzy projekt programów związanych z tymi zagrożeniami. W skład komisji wchodzi trzy osoby, które starosta powołuje *spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym*⁴³. Mogą to być przedstawiciele organizacji pozarządowych. Do fazy przygotowania można zaliczyć także mechanizm konsultacji społecznych, jeżeli będą one dotyczyły kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym. Tu również pojawia się potencjalna rola organizacji. Mechanizm konsultacji przewiduje ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Są one prowadzone z organizacjami bezpośrednio lub też za pomocą rad pożytku publicznego, powołanych na poziomach wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

⁴² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578, z późn. zm.

⁴³ Tamże.

Udział w fazie reagowania

Faza reagowania jest domeną Ochotniczych Straży Pożarnych i społecznych organizacji ratowniczych. Stanowią one wsparcie dla wszystkich służb, inspekcji, straży i innych podmiotów niosących bezpośrednią pomoc ofiarom. Oczywiście koniecznością jest podporządkowanie sił i środków tych organizacji kierującemu akcją ratunkową. Organizacje te wielokrotnie udowodniły, iż potrafią działać w sytuacjach kryzysowych sprawnie i nie tylko uzupełniać, ale i zastępować służby i administrację publiczną⁴⁴.

W ograniczonym stopniu jest tu miejsce dla członków organizacji społeczno-wychowawczych, które nie zajmują się *stricto* ratownictwem. Odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe w żadnym wypadku nie może narażać członków organizacji na takie niebezpieczeństwo, na jakie w oczywisty sposób narażeni są podczas reagowania na sytuacje kryzysowe przedstawiciele profesjonalnych służb. Tu pojawia się różnica między OSP, społecznymi organizacjami ratowniczymi, a wszystkimi innymi organizacjami. Oczywiście, w organizacji, która nie ma charakteru ratowniczego, mogą wyjątkowo znajdować się siły i środki równe tym w OSP czy organizacji ratowniczej. Możliwe jest ich użycie – procedury są elastyczne i decyzja o zadysponowaniu sił i środków organizacji leży w rękach kierującego akcją. Istnieją także sytuacje, w których potrzebna jest pomoc każdego człowieka – np. umacnianie zagrożonego wału przeciwpowodziowego. Wówczas zaangażować mogą się wszystkie organizacje, wykorzystując swoje struktury i możliwości komunikacji. Intuicyjnie można stwierdzić, że użycie podmiotu trzeciego sektora w tej fazie działa korzystnie ze względu na zwiększenie ilości zaangażowanych sił i środków. Na przykład: większa liczba ratowników niosących pomoc na terenie katastrofy budowlanej to gwarancja dotarcia do większej ilości poszkodowanych. Należy zaznaczyć, że zwiększa to też jakość zaangażowanych sił i środków. W tej fazie uczestniczyć mogą organizacje posiadające unikalne zasoby. Takie jak wspomniane już różnego rodzaju

⁴⁴ Por. W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 69.

stowarzyszenia miłośników komunikacji UKF – krótkofalowej⁴⁵. Działanie podmiotów pozarządowych zostało w tej sferze uporządkowane dzięki powołaniu do życia Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) – jest to struktura, która zapewnia koordynację działań wszystkich podmiotów – zarówno w zwalczaniu pożarów, ratownictwie: medycznym, technicznym, ekologicznym i chemicznym, jak i w walce z klęskami żywiołowymi w trakcie sytuacji kryzysowych. OSP może być włączona w system pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów, dotyczących ilości wyszkolonych strażaków oraz posiadanego sprzętu. Według stanu z 31 grudnia 2012 roku, w ramach systemu funkcjonowało 3916 ochotniczych straży, co stanowi blisko 1/4 wszystkich jednostek OSP. Inne organizacje pozarządowe funkcjonują w systemie na zasadzie zawartych porozumień. Są to społeczne organizacje ratownicze: GOPR, WOPR, TOPR, PCK; organizacja społeczno-wychowawcza ZHP oraz organizacje posiadające unikalne zasoby: Aeroklub Polski i Polski Związek Alpinizmu⁴⁶.

Udział w fazie odbudowy

Ostatnia z faz – faza odbudowy – to ogromne pole do współpracy z organizacjami. Często zdarza się, że gdy opadają emocje związane z sytuacją kryzysową, dana społeczność swoją frustrację wyładowuje na organach administracji, oskarżając je o nieudolność i brak zainteresowania. Współpracując z podmiotami trzeciego sektora, administracja i służby zapewniają sobie lepszą komunikację społeczną, są lepiej poinformowane o potrzebach poszkodowanych i mogą prowadzić lepszą dystrybucję niezbędnych poszkodowanym materiałów. Pojawia się tu wiele form zaangażowania podmiotów trzeciego sektora. W fazie odbudowy dużą rolę odgrywają organizacje, które utrzymują obiekty infrastruktury społecznej. Jej istnienie

⁴⁵ Stowarzyszenia takie dysponują wysokiej klasy sprzętem łączności. Ich wsparcie okazało się niezwykle pomocne przy okazji wielkiej powodzi w 1997 r., zwłaszcza w zalanych Kłodzku i Opolu – por. P. Ożarski (red.) *Powódź na Opolszczyźnie. Materiały o udziale krótkofalowców opolskich w akcji pomocy przeciwpowodziowej lipiec 1997, Opole 1997.*

⁴⁶ Organizacja Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., http://www.straz.gov.pl/data/other/nowy_1.pdf, 30.05.2013.

stanowi ważną część nie tylko zarządzania kryzysowego, ale również szerzej – bezpieczeństwa społecznego. Są to schroniska, przytulki, domy noclegowe, jadłodajnie, a także świetlice, kluby dla dzieci, poradnie, ośrodki doradcze i interwencyjne⁴⁷. Bardzo często w tej fazie działają również organizacje społeczno-wychowawcze – docierając bezpośrednio do poszkodowanych, pomagają im w usuwaniu zniszczeń wywołanych katastrofą – np. usuwają skutki powodzi w gospodarstwach rolnych. Organizacje będą wspierać administrację w pomocy ofiarom sytuacji kryzysowych – może się to wiązać z długim wykonywaniem pracy na rzecz organu administracji. Wówczas wskazane będzie nawiązanie pomiędzy organem administracji publicznej a członkiem takiej organizacji umowy wolontariackiej⁴⁸. Jej wzór został określony ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wyłączone z takiej pracy są jedynie wszelkie czynności związane z prowadzeniem przez organy administracji publicznej działalności gospodarczej⁴⁹. Tworzy się wówczas relacja prawna między osobą fizyczną a organem administracji. Jednak nie można pominąć roli organizacji, która zapewnia wolontariuszy i może wspomóc administrację również w koordynacji ich pracy. Atutem może być również brak konieczności przeprowadzania specjalistycznych szkoleń dla wolontariuszy – jeżeli są w jakimś zakresie przeszkoleni i wykształceni przez swoją organizację. Organizacje pozarządowe mogą na etapie odbudowy animować różnego rodzaju przedsięwzięcia, podejmowane na drodze inicjatywy lokalnej. Jest to mechanizm przewidziany w tej samej ustawie. Za jego pomocą organizacja składa wnioszek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu. Jej wkładem może być praca społeczna, świadczenia pieniężne lub rzeczowe. Organizacja występuje tu jako pośrednik dla grupy mieszkańców danej jednostki.

⁴⁷ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 2012, s. 226.

⁴⁸ Ze wsparcia wolontariuszy wspierających administrację publiczną (administracje samorządową miast - gospodarzy) korzystano podczas mistrzostw UEFA EURO 2012. Kandydatów na wolontariuszy pozyskiwano przy współpracy z organizacjami pozarządowymi (m.in. PCK).

⁴⁹ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zm., Art. 42.

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, iż w każdej fazie zarządzania kryzysowego istnieje przestrzeń, w której organizacje pozarządowe mogą wspierać administrację publiczną. Zagadnienie ich roli w tym procesie jest często pomijane w literaturze dotyczącej zarządzania kryzysowego i nie doczekało się jeszcze szerokiego opisu. Niestety nie istnieją dane, z których wynikałoby, na ile potencjał organizacji jest wykorzystany w praktyce. Najczęściej jednak przykłady współpracy mają charakter jednostkowy. W wielu gminach czy powiatach taka współpraca nie istnieje pomimo potencjalnych dobrych warunków. Zarówno w teoretycznych rozważaniach, jak i praktyce, w wielu przypadkach rolę organizacji ogranicza się do wsparcia służb w fazie reagowania, ewentualnie fazy odbudowy. Najbardziej niedocenione wydają się fazy zapobiegania i przygotowania. Nie sposób nie zgodzić się z *Białą księgą bezpieczeństwa narodowego RP*, w której zapisano, iż *trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniona jest jego rola w codziennej działalności*⁵⁰.

Antoni Morawski – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Administracja publiczna, jak również służby ratunkowe w procesie zarządzania kryzysowego mogą być wspierane przez organizacje pozarządowe. Można wyróżnić wśród nich: ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje społeczno-wychowawcze i organizacje posiadające unikalne zasoby. Ich odmienny charakter determinuje ich użycie w różnych fazach zarządzania kryzysowego: zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu i odbudowie. W każdej z nich organizacje wspomagają działania profesjonalnych podmiotów, w korzystny sposób wpływając na skuteczność procesu zarządzania kryzysowego.

⁵⁰ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 41.

ROLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN EMERGENCY MANAGEMENT PROCESS

Abstract

Non-governmental organizations can support public administration and rescue services in emergency management process. In every phase of emergency management – prevention, preparedness, response and recovery – different type of support is needed. Cooperation between public sector and volunteer fire departments, social rescue organizations, youth organizations, and organizations which own unique resources brings good results and makes emergency management more effective.

Krzysztof M. Książkowski

FINANSOWY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO POLSKI W DOBIE KRYZYSU STREFY EUROATLANTYCKIEJ

Słowa kluczowe:

kryzys finansowy, EURO, Polska, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo finansowe, OFE, OZE

O finansowym wymiarze bezpieczeństwa ekonomicznego

Bezpieczeństwo ekonomiczne to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek oraz utrzymanie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw¹. Ocena poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego polega na analizie podstawowych wskaźników rozwojowych, takich jak: dochód narodowy, dochód narodowy na jednego mieszkańca, siła nabywcza – na niezmiennym lub wyższym poziomie oraz udział w światowej sile nabywczej. Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego jest jednym z czterech wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego, takich jak: wymiar surowcowo-energetyczny, żywnościowy i dostępu do czystej wody². Wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego są ze sobą logicznie powiązane i umożliwiają całościową analizę bezpieczeństwa ekonomicznego dowolnego państwa. Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego pojawiają się w wyniku procesu ekonomizacji bezpieczeństwa powodując podejmowanie działań o charakterze niestandardowym, takich jak np. zamrażanie aktywów prywatnych czy ograniczenia w wymienialności walut. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego skutkuje

¹ Patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 39-54; K. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 28, K. Książkowski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu politologicznym. Wybrane zagadnienia.*, Warszawa 2012, s. 175-180.

² Patrz szerzej: K. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 36-51.

zagrożeniem suwerenności, integralności terytorialnej państwa. Niniejsze opracowanie stawia sobie za cel analizę finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie światowego kryzysu, czyli od jego wybuchu w 2008 roku do dnia dzisiejszego. Temat jest niezwykle aktualny, ponieważ pierwszy raz od wybuchu kryzysu Polska zaczęła bezpośrednio odczuwać jego efekty w postaci znaczącego spowolnienia gospodarczego. Istotny wpływ na stan finansowego wymiaru bezpieczeństwa Polski wywiera jej członkostwo w Unii Europejskiej.

Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

W 2009 roku, pierwszym roku kryzysu, PKB 26 państw członkowskich Unii Europejskiej spadło, tylko Polska zanotowała dodatni poziom tego wskaźnika. Najmocniej spadek PKB odczuły państwa nadbałtyckie, które zanotowały dwucyfrowy spadek tego wskaźnika (Estonia – 14,2%, Litwa – 14,7% , Łotwa –17,7%), widoczny był on również w wiodących gospodarkach Unii, takich jak Niemcy, Francja i Włochy (Niemiec o 5 %, Francji o 3,3 % oraz Włoch o 5,5 %). Tej tendencji poddała się również gospodarka Stanów Zjednoczonych, która w 2009 roku spadła o 2,7%. W strefie euro spadek PKB wyniósł 4,2%, a dla całej gospodarki światowej 3,4 %³. Polska w tym czasie zanotowała wzrost PKB o 1,6%. Podobnie jak gospodarki Chin, Brazylii czy Indii. Efektem spadku PKB było przyspieszenie spadku siły nabywczej Unii Europejskiej w światowym PKB, który nie został powstrzymany przez przyjęcie nowych członków po 2004 roku. W roku 2000 państwa Unii Europejskiej dysponowały 24,91% udziałem w światowej sile nabywczej per capita, po dekadzie było to już tylko 20,46%. W omawianym okresie spadek udziału wyniósł ponad 4,5%, co w ujęciu procentowym oznacza 20% spadek wartości tego wskaźnika. Prognozy podawane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pokazują, iż ta tendencja w następnych latach będzie się pogłębiać (w roku 2013 do poziomu 18,85%)⁴. Polska nie poddaje się tej

³ Global Economic Prospects 2010, Volume 1, Summer 2010, s. 69.

⁴ Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

europejskiej tendencji, notując w 2000 roku procentowy udział w globalnej sile nabywczej na poziomie 0,94%, w roku 2012 – 0,97 %⁵.

Tabela nr 1: Procentowy udział państw UE w globalnej sile nabywczej (PPP).

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	0,55	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42
Belgia	0,66	0,59	0,57	0,56	0,55	0,53	0,52	0,51	0,49
Bułgaria	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12
Cypr	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Czechy	0,38	0,38	0,39	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34
Dania	0,36	0,32	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25
Estonia	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
Finlandia	0,30	0,28	0,28	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23
Francja	3,62	3,28	3,10	3,02	2,95	2,85	2,80	2,72	2,64
Niemcy	5,07	4,38	4,26	4,18	4,00	3,96	3,94	3,86	3,76
Grecja	0,49	0,48	0,48	0,46	0,45	0,41	0,37	0,34	0,32
Węgry	0,29	0,30	0,28	0,28	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23
Irlandia	0,27	0,28	0,28	0,27	0,26	0,24	0,24	0,23	0,23
Włochy	3,32	2,89	2,71	2,61	2,49	2,41	2,34	2,22	2,13
Łotwa	0,04	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05
Litwa	0,07	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Luxemburg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
Malta	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Holandia	1,12	1,01	0,98	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	0,83
Polska	0,94	0,91	0,93	0,96	0,98	0,97	0,98	0,97	0,96
Portugalia	0,44	0,38	0,36	0,35	0,34	0,33	0,32	0,30	0,28
Rumunia	0,32	0,36	0,37	0,39	0,37	0,34	0,34	0,33	0,33
Słowacja	0,14	0,15	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Słowenia	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07
Hiszpania	2,13	2,08	2,03	1,99	1,93	1,84	1,78	1,70	1,62
Szwecja	0,56	0,53	0,52	0,50	0,48	0,49	0,49	0,48	0,47
Wielka Brytania	3,51	3,42	3,29	3,17	3,07	2,98	2,90	2,80	2,73
Suma	24,91	23,03	22,29	21,82	21,07	20,46	20,07	19,42	18,85

Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

⁵ Tamże.

Kryzys spowodował, że Unia Europejska jako całość nie zachowuje komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw tworzącymi nowe ośrodki wzrostu. Zgodnie z definicją bezpieczeństwa ekonomicznego taka sytuacja oznacza, iż bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej jest zagrożone. Jednak poziom zagrożeń był różny w zależności od kraju. Opisana powyżej tendencja negatywnie wpłynęła na bezpieczeństwo ekonomiczne jednego z członków Unii Europejskiej, jakim jest Polska.

W pierwszych latach kryzysu Polska była określana jako zielona wyspa, czyli jedyny kraj w Unii Europejskiej o wzroście gospodarczym. Na ten stan wpłynęło wiele czynników. Po pierwsze, napływ środków europejskich przeznaczonych przede wszystkim na rozwój infrastruktury, po drugie polityka płynnego kursu walutowego, po trzecie, niski stopień powiązania z europejskim systemem bankowym, po czwarte incydentalne stosowanie przez system bankowy instrumentów pochodnych. Istotny wpływ na zachowanie stabilności systemu finansowego Polski miała również duża wiarygodność premiera rządu RP Donalda Tuska, który umiejętnie podkreślał stabilność i wypłacalność systemu bankowego oraz zadeklarował wprowadzenie euro w Polsce do 2012 roku. Deklaracje te, choć formułowane na wyrost, sprawiły, iż ludzie nie szturmowali banków, chcąc wypłacić zgromadzone środki. Tym samym udało się uniknąć najgorszego masowego wycofywania wkładów poza system bankowy, inflacji, czego konsekwencją byłby upadek banków i znaczące strukturalne problemy z płynnością tego sektora. Jednak negatywne efekty kryzysu były odczuwalne poprzez praktyczne zamarcie funkcjonowania rynku międzybankowego. Kryzys zaufania spowodował, iż banki nie chciały sobie pożyczać pieniędzy na rynku międzybankowym. 4 października 2008 roku Narodowy Bank Polski przyjął *Pakiet Zaufania*, który umożliwiał bankom uzyskanie płynności na dłuższy okres czasu. Efekty tych działań były widoczne dopiero pod koniec maja 2009 roku, dzięki obniżeniu przez NBP wielkości rezerwy obowiązkowej do poziomu 3%. Od końca maja 2009 roku

obserwujemy powolne obniżanie się poziomu spreadów⁶ na rynku międzybankowym oraz zmniejszenie dynamiki ich zmian.

Zawirowania na rynkach światowych wpływały negatywnie na stabilność kursów walutowych. Polska złotówka stała się przedmiotem spekulacji największych banków inwestycyjnych (patrz wykres nr 1,2,3).

Wykres nr 1. Średni kurs dolara do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.



Źródło: <http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx>, 4.07.2013.

W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 100 % do poziomu 3,91USD/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008 – wrzesień 2009 do poziomu 2,8USD/PLN. W następnych miesiącach i latach można obserwować dużą zmienność, ale jednak znacznie mniejszą niż tę wywołowaną impulsem pierwotnym, czyli wybuchem kryzysu w Stanach Zjednoczonych. Jednak zmiany kursu dochodzące do 20 % w czasie miesiąca nie były niczym szczególnym.

⁶ Różnica między kursem sprzedaży, a kupna, w tym przypadku oprocentowaniem pożyczką, a lokatą.

Wykres nr 2. Średni kurs euro do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.



Źródło: <http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx>, 4.07.2013.

W przypadku euro zmiany kursu walutowego również były niezwykle dynamiczne. W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 70% do poziomu 4,91EUR/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008–wrzesień 2009 do poziomu 3,9EUR/PLN. Po tym okresie złotówka w stosunku do euro zachowywała się stabilnie, choć w ostatnim kwartale 2011 roku stała się znowu przedmiotem spekulacji, ponieważ banki inwestycyjne sądziły, iż rząd będzie starał się wzmocnić złotówkę, aby polepszyć wskaźniki długu i deficytu budżetowego. Problem liczenia deficytu został rozwiązany poprzez wprowadzenie innej metodologii, polegającej na zastosowaniu średniej ze średnich kursów walutowych ogłoszonych przez Narodowy Bank Polski, a nie, jak do tej pory, na podstawie kursu z ostatniego dnia roboczego w roku budżetowym.

Wykres nr 3. Średni kurs franka szwajcarskiego do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.



Źródło: <http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx>, 4.07.2013.

W przypadku franka szwajcarskiego zmiany kursu walutowego również były niezwykle dynamiczne. W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 100% do poziomu 3,31CHF/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008 – wrzesień 2009 do poziomu 2,6CHF/PLN. Po tym okresie złotówka powoli się osłabiła, dochodząc w lipcu 2011 roku do poziomu 3,96 PLN/CHF. Po lipcu 2011 roku kurs pozostaje stabilny odchylając się do 10% od poziomu 3,50 PLN/CHF.

Wahania kursu walutowego złotówki w stosunku do dolara, euro i franka szwajcarskiego charakteryzowały się dużą zmiennością i dynamiką. W celu ograniczenia poziomu kursu i dynamiki zmian premier na konferencji prasowej stwierdził, iż złotówka jest zbyt słaba (przy kursie 4,88 za euro) i nakazał

przeprowadzenie wymiany poprzez rynek walutowy środków pochodzących z Unii Europejskiej. Działania te podjął Bank Gospodarki Krajowej – BGK, skutecznie ograniczając spekulacje na rynku złotówki. Działania te pokazały rynkowi, iż nie tylko NBP może dokonywać interwencji, ale spekulanci mają przeciwko sobie rząd posiadający efektywne mechanizmy administracyjnego i ekonomicznego wpływu na rynek. Problemy z płynnością na rynku międzybankowym czy dużą niestabilnością kursu walutowego są klasyczne dla państw funkcjonujących w warunkach kryzysu. Ten mechanizm był obserwowany już podczas wcześniejszych kryzysów w połowie lat 90., np. w Meksyku, Korei Południowej czy Indonezji.

Oslabienie złotówki oraz jej duża zmienność negatywnie wpłynęły na tysiące gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyty hipoteczne denominowane w obcej walucie. Spóźnione działania regulatora Komisji Nadzoru Finansowego – KNF, ograniczającego dostępność kredytów walutowych dla konsumentów indywidualnych, odcisnęło piętno na tysiącach gospodarstw domowych, negatywnie wpływając na finansowy wymiar bezpieczeństwa. Tezę o spóźnionych działaniach KNF w tej sprawie potwierdza raport przygotowany przez Najwyższą Izbę Kontroli – NIK. W raporcie czytamy: *nie w pełni skuteczne były natomiast działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007-2008 w warunkach złagodzenia przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej*⁷. Brak tych decyzji istotnie wpływa na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Problem polega na tym, iż akcja kredytowa w walutach obcych dotyczyła przede wszystkim kredytów hipotecznych. Spowodowało to sytuację, w której większość kredytów hipotecznych denominowanych we franku szwajcarskim dzisiaj nie ma zabezpieczenia w nieruchomościach, które zostały za nie kupione, ponieważ w wyniku osłabienia złotówki wzrosła wartość kredytu w przeliczeniu na złotówki. Jednocześnie od 2008 roku obserwujemy spadek cen nieruchomości. W samym

⁷ Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego, NIK 2010, s. 6.

2008 roku ceny mieszkań spadły o 9,8%. Od 2008 roku ceny mieszkań na koniec roku notowały wartość ujemną⁸. W zależności od miasta średnia cena nieruchomości od 2008 roku spadła nawet o 40%⁹. Oznacza to, iż kredytobiorcy nie mają możliwości wycofania się z kredytu poprzez sprzedaż nieruchomości, ponieważ nie pokrywają one kosztów spłaty zobowiązania. W ten sposób wiele mieszkań jest nietransakcyjnych, ponieważ ich sprzedaż oznaczałaby konieczność dokonania dopłaty dla kupującego. W istotny sposób fakt ten wpływa na ryzyko ponoszone przez banki. W celu przeciwdziałania spadkowi cen mieszkań rząd uruchomił program *Rodzina na swoim*, który przyczynił się do spowolnienia dynamiki zmian, ale nie do jej odwrócenia. Na ten cel przeznaczono 1,5 mld PLN.

Duża niestabilność kursu walutowego wpływała na eksport i import dóbr pochodzących z zagranicy. Polski eksport stał się bardziej konkurencyjny, czego efektem była poprawa stanu bilansu płatniczego. W 2007 roku deficyt ten wyniósł – 6.231%, w 2008 roku – 6.603%, a w 2009 roku – 3.985% PKB. Dzięki osłabieniu kursu walutowego złotówki, poprzez poprawę konkurencyjności cenowej, udało się powstrzymać spadek eksportu wynikający ze spadku popytu w państwach Unii Europejskiej.

Istotnym uwarunkowaniem bezpieczeństwa ekonomicznego Polski są jej powiązania handlowe z państwami Unii. Widoczne jest w sferze handlowej. W okresie minionych kilku lat udział Europy w eksporcie Polski systematycznie się zmniejszał – z 91,1% w 2008 r., do 89,6% w roku 2011. W 2011 r. polski eksport towarowy na rynki europejskie osiągnął wartość 122,4 mld euro i był o 13,1% wyższy niż rok wcześniej¹⁰. Eksport do Niemiec wyniósł 35.664 mld euro w 2012 roku, co

⁸ Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2012 r, NBP 5 lipca 2012r.

http://nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_03_2012.pdf , www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan.xls oraz <http://www.hotmoney.pl/O-tyle-w-ciagu-roku-spadly-ceny-mieszkan-a29004>. 29.04.2013.

⁹ Tamże.

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2012, Raport o stanie handlu zagranicznego*, Warszawa 2012, s. 39.

w porównaniu z 2011 oznaczało przyrost o 113,5%¹¹. Za pogłębienie ujemnego salda z Rosją w 97% odpowiadało pogorszenie stanu zrównoważenia w pozycji produktów mineralnych, które tradycyjnie dominują w polskim przywozie z tego rynku. W rezultacie dynamicznego wzrostu cen ropy naftowej wartość importu produktów mineralnych osiągnęła poziom 13,5 mld euro w 2012 roku, czyli o 34% wyższy niż przed rokiem. Deficyt obrotów bieżących zwiększył się z 10 mld euro do 13,4 mld euro¹². Fakt ten pokazuje, iż ceny ropy naftowej i gazu ziemnego wpływają na stan bilansu płatniczego, a w konsekwencji również na kurs walutowy *ergo* stabilność systemu finansowego w Polsce. Tempo wzrostu gospodarczego państw UE, które odpowiadają za ok. 80% polskiego eksportu, wyhamowało z 2% w 2010 r. do 1,6%, czyli do poziomu wolniejszego niż prognozowano w I połowie 2011 r. Jeszcze szybciej spowolnił unijny popyt wewnętrzny, tj. do wzrostu o 0,6% wobec 1,5% w 2011 roku. Przełożyło się to na spowolnienie tempa wzrostu unijnego importu, który jest główną determinantą zewnętrznego popytu na towary z Polski, tj. z 9,5% w 2010 r. do 2% w 2011r¹³. Kierunki powiązań gospodarczych Polski z innymi państwami Unii Europejskiej oznaczały, iż spowolnienie i spadek PKB w tych krajach, jak również spadek udziału Unii Europejskiej w światowej sile nabywczej, powoduje znaczne spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego oraz trudności w utrzymaniu stabilnego systemu finansowego.

Czynnikiem negatywnie oddziałującym na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski są problemy strefy euro, do której przystąpienia Polska zobowiązała się na mocy Traktatu Akcesyjnego. Jak najszybsze wstąpienie do strefy euro było postrzegane jako gwarancja rozwoju gospodarczego oraz pełnego włączenia się po 1989 roku do strefy dobrobytu i wzrostu strefy euroatlantyckiej. Część ekspertów zwraca również uwagę na wymiar geostrategiczny takiej decyzji¹⁴.

¹¹ Tamże, s. 40.

¹² Tamże, s. 43.

¹³ Tamże, s. 10.

¹⁴ R. Kuźniar, *Albo wchodzimy do strefy euro do 2016 roku, albo będziemy w II lidze*, TOK FM, 18.10.2012.

Dzisiejsze problemy strefy euro kładą się cieniem nad czasem wstąpienia do strefy euro. Z drugiej strony jednak nie jest prowadzony dyskurs polityczny dotyczący możliwej alternatywy wobec euro. Problemem jest kwestia warunków przystąpienia do strefy euro, ponieważ na dzień dzisiejszy pozostawanie w ERM II przez okres 2 lat jest zachętą dla spekulantów i spowodować może poważne negatywne konsekwencje dla Polski.

Działania państw w celu ratowania strefy euro pokazały, iż brak jest zdecydowanych, szybkich decyzji, programów i działań, a ratowanie państw opiera się na narzucaniu im bardzo restrykcyjnych działań w zakresie finansów publicznych, takich jak cięcie wydatków socjalnych i przyspieszona prywatyzacja, co do tej pory było stosowane w krajach pozaeuropejskich. Warunkiem pomocy może być tak jak w przypadku Cypru nałożenie opodatkowania na wkłady zgromadzone w systemie bankowym. A zatem jeden z aksjomatów polskiej polityki – wprowadzenie euro – jest coraz bardziej zagrożony, zarówno w zasadności realizacji, jak i przez wątpliwe poparcie społeczne. Problemy strefy euro występowały już przed kryzysem. W 2003 roku na mocy TWE Komisja zwróciła się do Rady o wezwanie Francji i Niemiec do podjęcia działań mających zredukować ich deficyt budżetowy, wynoszący w 2002 roku dla Niemiec 3,7% PKB, a dla Francji 3,2% PKB. W 2005 roku łączny poziom zadłużenia państw Unii Europejskiej w stosunku do PKB wyniósł 47,65%, w 2006 roku 44,13%, jednak w 2010 roku poziom ten wzrósł do poziomu 60,89%, a w 2012 roku do 64,57%¹⁵. Kryzys 2008 roku spowodował konieczność ratowania systemu bankowego, co powodowało wzrost zadłużenia, np.: rząd francuski ratował bank Dexia, niemiecki Hypo Real Estate, a rządy krajów Beneluxu Fortis Bank. Władze Wielkiej Brytanii udzieliły pomocy 8 instytucjom finansowym: Abbey, Barclays, HBOS, HSBC Bank plc, Lloyds TSB, Nationwide Building Society, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered, łącznie na kwotę 1,162 bln funtów brytyjskich, co stanowiło 31% ich PKB¹⁶. Łączna

¹⁵IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

¹⁶HM Treasury Annual Report and Accounts 2010-11, July 2011 – National Audit Office – http://www.hm-treasury.gov.uk/press_100_08.html, 22.04.2013.

pomoc dla systemu bankowego osiągnęła poziom 4,1 bln euro, czyli 1/3 PKB Unii Europejskiej¹⁷. Wiele państw europejskich ratowało przedsiębiorstwa, wspierając zakupy sprzętu domowego i mebli(Włosi)¹⁸ czy też oferując zniżki przy zakupie samochodów(Niemcy wspierający Opla, a Francuzi PSA)¹⁹.

Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

Zagrożenia dla finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego to te pochodzące ze sfery zewnętrznej oraz te wewnętrzne. Polska ma niewielki wpływ na swoją sferę zewnętrzną, w związku z powyższym jest zmuszona do zastosowania strategii dostosowawczych i antycypujących zagrożenia, co w dużym stopniu jest utrudnione z powodu braku zintegrowanej polityki w tym zakresie oraz słabości administracji publicznej. Zagrożenia wewnętrzne są łatwiejsze do analizy i diagnozy oraz do podejmowania efektywnych działań. Problemy te znane od lat za sprawą kryzysu finansowego w większości stały się zagrożeniami bezpieczeństwa, których rozwiązanie wymaga pilnych działań.

Uwarunkowania zewnętrzne w postaci powiązania Polski z innymi państwami Unii Europejskiej w istotny sposób wpłynęły na jej finansowy wymiar. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej zastosowała prawidłową politykę niezwiększania deficytu budżetowego i pobudzania gospodarki, ponieważ decydujące znaczenie dla jej wzrostu gospodarczego ma sytuacja w innych państwach Unii Europejskiej, a w szczególności w Niemczech. Polska nie musiała również ratować swojego systemu finansowego poprzez jego dokapitalizowanie, co wynikało ze stosunkowo słabego jego powiązania z systemem europejskim i światowym. Również stosunkowo mało popularne instrumenty pochodne nie były powszechnie stosowane. Niektóre firmy chciały wywierać presję na rząd w czasie dynamicznych zmian kursu walutowego,

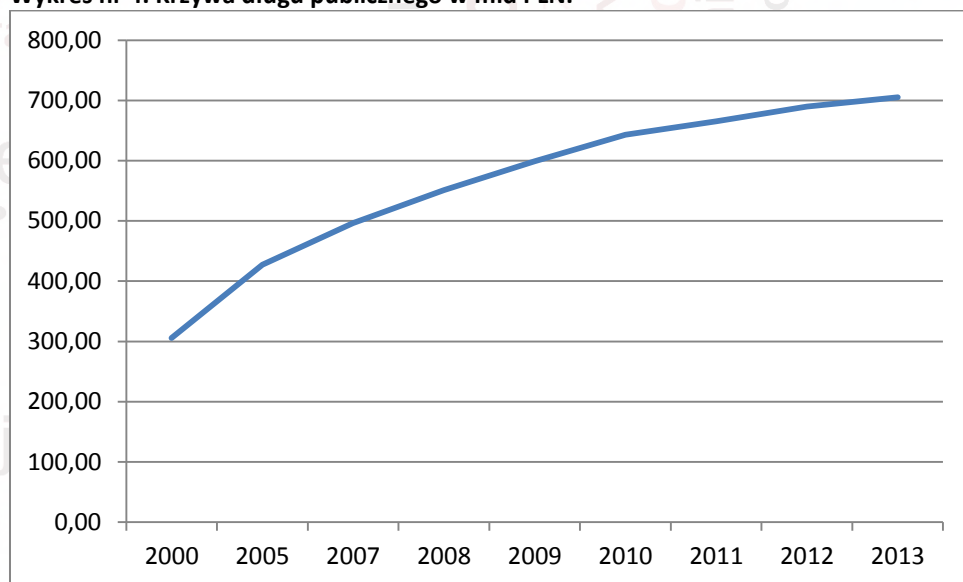
¹⁷ A.Sutton, K. Lannoo C. Napoli, *Bank State Aid in the Financial Crisis Fragmentation or Level Playing Field?* A CepsTask Force Report, October 2010, s. 11.

¹⁸ *Włoski rząd zachęca do kupowania aut*, PAP, 06.02.2009.

¹⁹ *Pomogli bankom, czas na producentów aut*, „Rzeczpospolita”, 17.11.2008.

prosząc o pomoc. Minister gospodarki podchodził do tych próśb z przychylnością, lecz premier słusznie uznał, iż taka pomoc byłaby nie uzasadniona. Wprowadził zasadę, iż rząd będzie pomagał tylko i wyłącznie obywatelom, a nie instytucjom, co oznaczało, iż nie będą one mogły wykorzystywać zjawiska nadużycia (*moral hazard*) opisanego przez Paula Krugmana. Taka polityka spowodowała stosunkowo mały przyrost wydatków rządowych w walucie krajowej w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. W wyniku kryzysu w Polsce przyrost wydatków rządowych wzrósł z 496,43 mld PLN do 690 mld PLN w 2012 roku (patrz wykres nr 4).

Wykres nr 4. Krzywa długu publicznego w mld PLN.

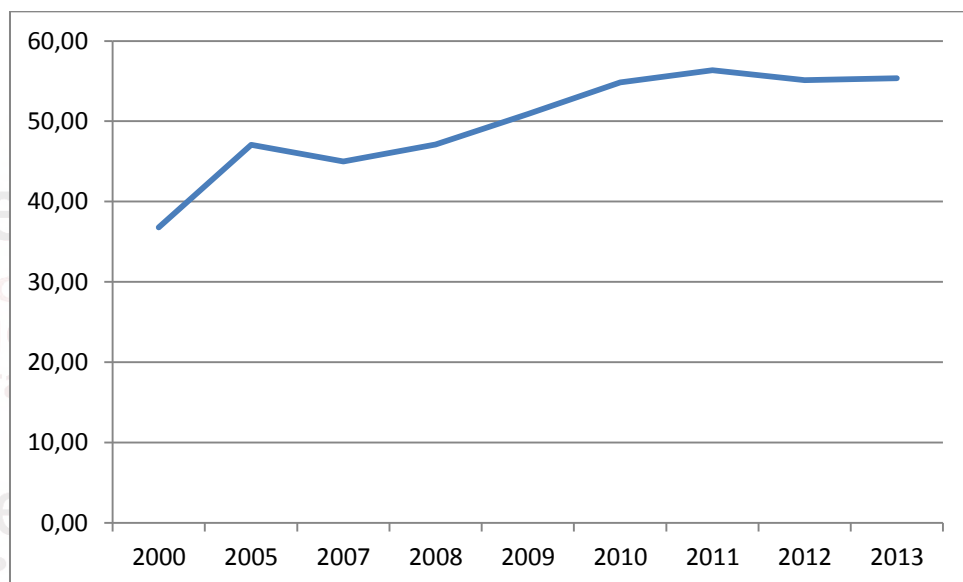


Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

Między 2000 rokiem a 2011 średni przyrost wydatków w państwach Unii Europejskiej wyniósł 50%. W Niemczech przyrost ten jest wręcz symboliczny, bo tylko 20%, z kolei w Rumunii wyniósł aż 700 %, a w Polsce 120 %. Wzrost PKB w 2000 – 2012 spowodował, iż mimo wartościowego przyrostu długu publicznego zarówno wskaźnik wielkości długu publicznego, jakiego procentowy udział w stosunku do PKB pozostawał po pierwotnym impulsie wzrostowym w 2008 roku na stabilnym poziomie (patrz wykres nr 5). Trzeba jednak brać pod uwagę, iż mimo podejmowanych przez ministra finansów działań nie udało się obniżyć długu publicznego poniżej poziomu

50 % PKB, co świadczy o słabości polskiej gospodarki i zbyt mało efektywnej polityki rządu.

Wykres nr 5. Wielkość deficytu budżetowego w Polsce jako % PKB.



Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

Od roku 2000 do 2007 obserwujemy spadek średniego poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej z 50,3% do 44,1%. Kryzys tę tendencję odwrócił, powodując między 2007 a 2011 rokiem przyrost długu publicznego do poziomu 64,4% PKB. Średni procentowy przyrost zadłużenia między 2007-2011 rokiem dla wszystkich państw Unii Europejskiej wyniósł 31,6%. W poszczególnych państwach przyrosty te były bardzo różne. W Bułgarii w tym okresie zredukowano ten wskaźnik o 20%, w Szwecji o 4%, pozostałe państwa zanotowały przyrosty. Niemcy, Malta, Węgry i Włochy w okolicach 10%, a powyżej 60% - Irlandia, Luksemburg, Łotwa i Grecja. W przypadku Polski nastąpił przyrost zadłużenia o 20,15%, czyli znacznie poniżej średniego poziomu w Unii Europejskiej. Istotny wpływ na wskaźniki zadłużenia miała decyzja rządu o skierowaniu części składki z OFE do ZUS, czyli sfery finansów publicznych. Ograniczenie wielkości środków przekazywanych do OFE w 2012 roku do poziomu 2,3% zmniejszyło księgowo wartość długu publicznego. Działania te miały

charakter niestandardowy, co potwierdza tezę o ekonomizacji OFE *ergo* zagadnienie to jest dzisiaj zagadnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego²⁰.

Z państw mających wysokie wskaźniki zadłużenia następuje odpływ kapitału. Takie zjawisko wystąpiło w Hiszpanii, gdzie między czerwcem 2011 a czerwcem 2012 roku odpływ wyniósł 269 mld euro, czyli 27% PKB, z kolei z Włoch w analogicznym okresie odpłynęło 235 mld euro, czyli 15% PKB dla Włoch²¹. W przypadku Polski, po początkowej obawie przed finansowaniem długu publicznego środkami pochodzącymi z zagranicy i odpływie kapitału, można obserwować stały wzrost wartości portfela obligacji skarbowych posiadanych przez inwestorów zagranicznych. W październiku 2012 r. wartość portfela wyniosła 186,3 mld zł i była o 18,9 mld zł wyższa niż na koniec maja 2012 r. Również w tym okresie wzrosła wartość portfela obligacji skarbowych posiadanych przez banki zagraniczne o 4,5 mld zł do poziomu 25,6 mld zł²². Niepokojem może jednak napawać fakt, iż napływający kapitał lokował się w instrumenty finansowe o krótkoterminowych terminach zapadalności, co świadczy o jego spekulacyjnym charakterze.

O dobrej ocenie sytuacji gospodarczej w Polsce świadczy również przyrost rezerw walutowych. Po początkowym spadku rezerw pod koniec 2008 roku i w pierwszym miesiącu 2009 do poziomu 59 mld \$, rezerwy systematycznie wzrastały i osiągnęły w kwietniu 2013 roku poziom 109 mld \$.

²⁰ Na temat procesu ekonomizacji patrz szerzej: K. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 52-56.

²¹ *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, October 2012. IMF, s. 27.

²² Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, s. 27.

Tabela nr 2. Poziom rezerw walutowych w Polsce(mln USD).

Miesiące lata	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień
2013	108005	107091	108870	109094								
2012	100319	101894	99727	102809	98215	101388	102279	103524	105768	105931	107534	108915
2011	95743	103534	106631	111988	107608	109146	106667	106991	100340	102681	98665	97866
2010	85087	85144	85232	88577	86493	85459	93154	93077	98640	99722	96564	93514
2009	59252	61896	61251	64089	67907	67119	71528	75817	78165	83678	85100	79591
2008	68564	72505	76966	79084	78901	82544	84961	81599	74226	63847	63392	62180

Źródło: Narodowy Bank Polski – www.nbp.pl, 5.05.2013.

Również stabilna ocena sytuacji finansowej Polski była widoczna w ocenach trzech największych agencji ratingowych. Moody's oceniał ryzyko Polski na A 2, S&P na A-, Fitch na A, a oceny te istotnie odbiegały od przyznanych krajom mającym problemy w sferze gospodarczej, jak Hiszpania czy Węgry. Również pozytywnie nastrajają niskie poziomy notowanych CDS²³ dla Polski, niższe poziomy mają np. Niemcy i Stany Zjednoczone. W maju CDS dla polskich obligacji 5-letnich były notowane na poziomie 80 punktów bazowych, dla Niemiec 40, a Hiszpanii 212 punktów bazowych.

Dużym problemem dla Polski jest utrzymywanie właściwego poziomu stóp procentowych oraz, tak jak na całym świecie, ograniczony wpływ polityki stóp procentowych na gospodarkę. Inflacja w Polsce ma swoje źródło w wysokich kosztach importowanej ropy naftowej oraz gazu. W swoim komunikacie z dnia 8 lutego 2012 roku Rada Polityki Pieniężnej stwierdziła, iż *wciąż wysokie ceny surowców na rynkach światowych oraz efekty wcześniejszego osłabienia kursu złotego będą czynnikami podtrzymującymi podwyższoną dynamikę cen*²⁴. Wynegocjowane porozumienie z Rosją o obniżeniu cen gazu ziemnego, jak również spadek cen ropy naftowej na rynku, spowodowały zmniejszenie wydatków na importowane surowce

²³ CDS – Credit Default Swap.

²⁴ Komunikat po posiedzeniu RPP z dnia 7-8 lutego 2012 r.,
http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/files/rpp_2012_02_08.pdf, 29.04.2013.

z rekordowego poziomu 19 mld \$ w 2008 roku do 14 mld \$ w 2012 roku²⁵. Jako jeden z czynników spowodował on zmniejszenie inflacji, która w 2008 roku wynosiła 4,215%²⁶ do poziomu 1% w kwietniu 2013 roku. Dało to pole do kolejnych obniżek stopy procentowej. Zmniejszenie wysokości stopy procentowej powoduje zmniejszenie ryzyka tzw. złych kredytów, co stanowi istotne zagrożenie dla funkcjonowania systemu bankowego w Polsce. Zgodnie z raportem o stabilności systemu finansowego, wydanym w grudniu 2012 roku, wyniki sektora bankowego nie zmieniły się w porównaniu z tymi z roku poprzedniego. W raporcie czytamy, iż w 2012 roku *większość banków zwiększyła fundusze własne, a średnie współczynniki wypłacalności banków ustabilizowały się i pozostają na wysokim poziomie, pomimo podniesienia przez KNF wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych*²⁷. Również zgodnie z danymi umieszczonymi w raporcie banki posiadają kapitały wystarczające do zaabsorbowania skutków spowolnienia gospodarczego i utrzymania wymogów adekwatności kapitałowej na wysokim poziomie. Wskazano, iż zagrożeniem dla funkcjonowania banków może być wypłata dywidend oraz zbyt duże zaangażowanie w kredyty w walutach obcych²⁸. Wartym podkreślenia jest fakt, iż autorzy raportu wskazują, że banki są w stanie na tym etapie zaabsorbować niewielkie spowolnienie gospodarcze, a poszczególne banki w tym względzie są zróżnicowane²⁹. Oznacza to, iż długotrwałe obniżenie dynamiki wzrostu PKB jak również jego spadek może stanowić istotny problem dla stabilności systemu bankowego.

W czasie kryzysu OFE nie wykazały ponadprzeciętnej odporności na kryzys. Trzeba podkreślić, iż w pierwszym okresie kryzysu OFE odegrały rolę stabilizacyjną na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz w finansowaniu długu publicznego. Z punktu widzenia założeń bezpieczeństwa ekonomicznego tego typu instytucje rynku

²⁵ Źródło: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

²⁶ Tamże.

²⁷ Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, Grudzień 2012, s. 7.

²⁸ Tamże, s. 7.

²⁹ Tamże, s. 73.

finansowego wraz z bankami odgrywają niezwykle istotną rolę, umożliwiając stabilne przechowywanie oszczędności. W okresie od 31 marca 2008 do 31 marca 2011 roku średnia rentowność funduszy wyniosła 15,4%, co nie było zadowalającym wynikiem. Przeprowadzona w tym samym czasie analiza 242 funduszy inwestycyjnych działających w Polsce pokazuje, iż 181 z nich wykazuje wyższą rentowność, oczywiście ryzyko dla nich było różne. Funduszami inwestycyjnymi, które mają podobny poziom ryzyka jak OFE, są fundusze pieniężne. W tym wypadku na 24 fundusze rynku pieniężnego 13 z nich wykazało wyższą rentowność niż OFE w omawianym okresie. Inwestycje w fundusze pieniężne charakteryzują się działaniem na płynnym rynku obciążonym niskim poziomem ryzyka. W pierwszym okresie kryzysu, kiedy nastąpił spadek indeksów na Giełdzie Papierów Wartościowych – GPW, OFE również podążyły za tym trendem, nie chroniąc oszczędności polskich emerytów. Wynikało to ze złych regulacji, które zostały narzucone OFE, uniemożliwiających zawieranie transakcji zabezpieczających instrumentami pochodnymi swoich pozycji. Oznaczało to, iż posiadały one otwartą pozycję i nie mogły szybko sprzedać swoich aktywów nie powodując pogłębienia spadków na Giełdzie Papierów Wartościowych. Pułapka płynności spowodowała, iż nie były one w stanie ochronić oszczędności swoich klientów. Poza tym uniemożliwiono funduszom dokonywanie inwestycji za granicą powyżej 5% ich aktywów, pogłębiając pułapkę płynności, uniemożliwiając geograficzną dywersyfikację portfela *ergo* zamykając możliwość lokowania kapitałów na rynkach zagranicznych gwarantujących w omawianym okresie większą stopę zwrotu, np. Chiny, Indie, Brazylia. Nieadekwatne regulacje administracyjne powodują, iż w tej sytuacji trudno nie zgodzić się z ministerstwem finansów, iż taniej jest przesunąć strumień pieniędzy z funduszy do ZUS. Na rentowność inwestycji OFE wpływają opłaty pobierane przy wpłacaniu środków do funduszy i za zarządzanie. Decyzja o wysokości opłat była decyzją polityczną, zbyt preferencyjną dla OFE, tym samym zaszkodziła przyszłym emerytom i bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa. Nie ustalono sposobu wypłat oraz ewentualnych opłat za wypłatę środków, których

domagają się OFE. Przez całe lata nikt nie zwracał uwagi na konieczność dostosowania regulacji dotyczących OFE do zmieniającej się sytuacji zewnętrznej, jak np. integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej, nowych zagrożeń i wewnętrznej konieczności ustalenia systemu wypłat świadczeń. Projekt OFE jako produkt *szkoły chicagowskiej* właściwie realnie zaprzeczał swoim liberalnym założeniom, co widoczne jest w regulacjach administracyjnych dotyczących lokowania środków w kraju, strukturze aktywów i wysokości opłat. Skłania to do stwierdzenia, iż konieczność zmian w OFE jest niezbędna. Rząd może znacjonalizować OFE, czyli wykorzystać środki w nich zgromadzone w celu zredukowania poziomu zadłużenia o 350 mld dol., czyli 38% jego obecnego poziomu.

Pozytywnie na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego wpływa deklaracja z 22 maja 2013 roku o intensyfikacji działań w celu zwalczania rajów podatkowych, które wpływają na ograniczenie przychodów budżetów państw Unii Europejskiej. Taka tendencja była już widoczna w zaproponowanym pakiecie pomocowym dla Cypru oraz w działaniach podejmowanych w ramach OECD, aby to zagadnienie rozwiązać. OECD działa na rzecz zwalczania rajów podatkowych od 1998 roku z dość dobrą skutecznością, doprowadzając do stworzenia standardowych umów międzynarodowych, które wykorzystuje również Polska.

Wnioski

Zakłócenia gospodarcze wynikające ze światowego kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 roku, nie przeniosły się na system finansowy w Polsce. Z tej perspektywy można powiedzieć, iż Polska mimo kryzysu zachowała swoje bezpieczeństwo ekonomiczne. Wynikało to ze słabej integracji sektora finansowego w Polsce z analogicznymi sektorami w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych, ale również z dopływu środków europejskich na inwestycje strukturalne i nie tylko. Umożliwiło to stabilizację kursu walutowego i stanowiło, obok racjonalnego zachowania konsumentów nie wycofujących wkładów z systemu bankowego, klucz do

przetrwania pierwszego negatywnego impulsu zewnętrznego. Polsce udało się również utrzymać deficyt budżetowy na odpowiednim, zadowalającym poziomie, jak również przyzwoity poziom długu publicznego. Kryzys finansowy pokazał także, iż wewnętrzna sytuacja sfery finansów oraz odpowiednie działania władz nadzorczych odgrywają kluczową rolę w stabilizacji systemu finansowego, a co za tym idzie również całej gospodarki.

Okazało się również, iż samo członkostwo w strefie euro nie gwarantuje bezpieczeństwa, a wręcz odwrotnie, nieodpowiednio i pośpiesznie przygotowane wejście do strefy euro, jak w przypadku Grecji, może powodować dramatyczne skutki dla bezpieczeństwa ekonomicznego, czego konsekwencją jest utrata suwerenności. Przykład Cypru wskazał również, iż państwa strefy euro mogą liczyć na pomoc, jednak wymagane są działania podatkowe w istotny sposób naruszające prawa obywatelskie, m.in. prawo własności. Polska w pierwszym okresie kryzysu okazała się odporna na zakłócenia zewnętrzne, kryzys spowodował jednak uwidocznienie się istotnych problemów występujących w jej gospodarce, takich jak: błędnie skonstruowany system OFE, brak dostatecznego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji finansowych, zaniechanie reformy systemu emerytalnego, zbyt duże uprzywilejowanie niektórych grup zawodowych, zbyt mały potencjał rodzimego przemysłu, który umożliwia globalną ekspansję na rynki zagraniczne. Powiązanie z Unią Europejską spowodowało zależność od koniunktury gospodarczej w państwach starej Unii Europejskiej, w tym w szczególności z Niemcami. Istotnym problemem jest dostęp do tanich i zdywersyfikowanych źródeł energii, ich wysoka cena powodowała problemy z inflacją w Polsce, zmuszając Radę Polityki Pieniężnej do utrzymywania wysokich stóp procentowych. Pokazuje to, iż do zagadnień bezpieczeństwa ekonomicznego należy podchodzić w sposób zintegrowany, polegający na całościowej analizie zagrożeń i ich skutków.

Administracja publiczna, mimo ogromnego wysiłku włożonego w absorpcję środków pochodzących z Unii Europejskiej, okazała się niezdolna do generowania

nowoczesnych projektów mogących poprawić konkurencyjność gospodarki. Koncentrowano się na projektach infrastrukturalnych wykorzystujących prosty mechanizm mnożnikowy. Wynegocjowanie z państwami Unii Europejskiej, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020, w których Polska pozostaje beneficjentem netto, pozwala na optymistyczne myślenie o perspektywie rozwoju Polski w najbliższych latach. Jednak cały czas wysoki poziom zadłużenia oraz powolność wprowadzenia zmian wewnętrznych stanowią istotne zagrożenie dla zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego. Podejmowane przez rząd działania, zmierzające do pobudzenia rozwoju małych i średnich firm w ramach programu *Inwestycje Polskie* oraz inwestowanie w wydobywanie gazu łupkowego, przy jednoczesnej realizacji budowy gazoportu, umożliwią zapewnienie tanich źródeł energii. Pytaniem otwartym pozostaje stanowisko rządu w sprawie rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce. Stworzenie energetyki prosumenckiej może stanowić alternatywę dla przechowywania oszczędności przez obywateli w systemie bankowym, który, jak pokazał 2008 r., jest podatny na zawirowania. Idea Green Economy jest uznawana jako pomysł rozwoju gospodarczego na świecie przez organizacje międzynarodowe, jak również rządy wielu państw. W Polsce jedyny taki dokument został przygotowany przez NGO³⁰, a nie przez rząd, co wskazuje na zbyt konserwatywne analizowanie możliwości poprawy konkurencyjności gospodarki. Dylematy dotyczą również strefy euro, czyli kiedy i na jakich warunkach Polska powinna do tej strefy wejść. Ważnym dylematem dla rządu jest odpowiedź na pytanie, co dalej z OFE. Obecnie środki zgromadzone przez OFE stanowią ostatnią linię obrony przed zagrożeniem finansowego wymiaru bezpieczeństwa. Nacjonalizacja OFE obarczona jest dużym kosztem społecznym i politycznym. Wpisuje się w podobne działania podejmowane na Węgrzech przez rząd Orbana, czy też zastosowane przez Trojkę w ratowaniu Cypru. Mimo wszystko taki scenariusz w Polsce jest to mało prawdopodobny.

³⁰ M. Bukowski (red.), *Raport 2050.pl Podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, Warszawa 2013.

Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego jest stabilny, choć nie pozbawiony problemów. Czynnikiem odgrywającym zasadniczą rolę w kształtowaniu się poziomu bezpieczeństwa jest kurs walutowy. Istotną rolę odgrywa również dynamika PKB, co powinno być pochodną rządowych planów i strategii rozwojowych.

Krzysztof M. Księżopolski – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Ośrodka Analiz Politologicznych UW

Abstrakt

W artykule przedstawiono analizę finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie światowego kryzysu, czyli od jego wybuchu w 2008 roku do dnia dzisiejszego. Wskazano na uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, między innymi na członkostwo w Unii Europejskiej. Przedstawiono negatywny wpływ dużej zmienności kursu walutowego na bezpieczeństwo. Uznano, iż czynnik ten ma i będzie miał istotny wpływ na sytuację w Polsce z powodu dużej ilości kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, a udzielonych przez banki. Konkluzją analizy jest stwierdzenie, iż Polsce udało się zachować finansowy wymiar bezpieczeństwa zarówno bezpośrednio po kryzysie 2008 roku, jak i dzisiaj.

FINANCIAL DIMENSION OF POLAND'S ECONOMIC SECURITY DURING THE ECONOMIC CRISIS IN EURO-ATLANTIC ZONE

Abstract

The paper gives an analysis of the financial dimension of Poland's economic security during the economic crisis in Euro-Atlantic zone. Membership in the European Union and the high exchange rate volatility are crucial determinants of Poland's economic security. It is considered that this factor plays and will play a significant impact on the situation in Poland due to the large amount of mortgages denominated in foreign

currencies and granted by the banks. Conclusion of the analysis is that Poland has managed to maintain security after the financial crisis in 2008 and today.

Jerzy Kacała

EUROPEAN UNION AS A SYSTEM OF COLLECTIVE REGIONAL SECURITY DURING THE ECONOMIC CRISIS. INFLUENCE OF AUSTERITY MEASURES ON THE DEFENCE SPENDING OF FRANCE, GERMANY, ITALY, SPAIN AND THE UNITED KINGDOM

Keywords:

collective security, defence budget, defence procurement, defence spending, economic crisis

Introduction – the European Union as a potential system of regional collective security

The idea of the systems of collective security as they are being understood nowadays has emerged after the end of the Second World War and was initially directly linked with the bipolar geopolitical order of the world during the Cold War. For the countries of Western Europe, which, starting from 1950 have played the role of the main force behind the development of the process of the European integration, such platform for collective defence has always been the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Since its establishment in 1949, NATO remained not only the main oppositional formation towards the Warsaw Pact, but also the main guarantee of safety for the European countries. However, it may be argued that this situation has started to change during the 1990s, when the position of NATO as the sole system of collective security was put in jeopardy.

One of the reasons for this was the end of the Cold War, leading to the ultimate dissolution of the Warsaw Pact. With the Soviet Block collapsing, the main reason for NATO's existence disappeared, therefore leading to a need for a reform of

the organisation. This, in turn, caused tensions within its structure. At the same time, for the European countries the dissolution of the Soviet Union was equivalent to the ultimate disappearance of an imminent, pressing danger to their security, which has consequently decreased their dependence on the United States.

Another reason for the reform was the establishment of the European Union by the Amsterdam Treaty (1997). This act was accompanied by formation of the Common Foreign and Security Policy, including the European Security and Defence Policy (ESDP). Both policies are incorporated in the European Union Treaty. While the ESDP, later renamed the Common Security and Defence Policy, has always been plagued by certain fundamental flaws, it has become a potential foundation for an alternative system of collective security, independent from NATO, while not competing with it. Most importantly, however, such potential system could be a regional, European platform, rather than a global platform, which NATO offers.

This paper will argue that one of the basic requirements for a potential system of collective regional security for Europe to be effective is the ability of the participating states to provide sufficient defence capabilities to support it. Maintaining such capabilities can only be achieved if defence budgets are sufficient, especially in areas such as defence procurement process and defence research and development (R&D). The overall size of the military spending in the European Union appears adequate to support cooperation within the system of collective regional security, especially in terms of potential peacekeeping and peace enforcement missions in the areas closest to the borders of the EU. However, while the amount of funds being spent is sufficient, the effectiveness of spending is far from desired, due to Member States relying primarily on their individual procurement processes. Fragmentation of the procurement process results in duplication as well as limitation of the scale of the armament programmes. It also increases certain risks, such as failure of the programme or further increase of its costs, incurred by the Member States undertaking them. Such consequences resulting from current fragmentation of

the procurement process may, in the on-going global economic crisis which the governments of the EU countries are facing, lead to limiting of the defence budgets and therefore to limiting of the necessary defence capabilities.

The article consists of five major sections. First two of them form an introduction to the analysis, attempting to explain why a defence budget can easily become a target of austerity measures during an economic crisis, as well as providing the insight into the scope of the analysis of influence of the contemporary recession on defence spending in five out of 27 Member States of the EU. Third section of the article is constituted by the analysis of statistical data regarding defence investments made by France, Germany, Italy, Spain and the UK between years 2005 and 2010 in order to determine how the general tendencies in defence spending have been affected by the global economic crisis. Finally, the article concludes with discussion of risks and opportunities that may arise as a result of the economic crisis.

Defence budgets and austerity measures

Austerity measures are usually the first and at the same time the most common reaction of governments to an economic crisis. With spending in the public sector as a whole having suffered severe cuts over the last several years, the defence budgets are always the ones that may potentially take some of the biggest hits, both in terms of the face value of the cuts and in terms of the influence of such measures on functionality of the whole public sector. There are several potential as well as mutually supplementary explanations for this fact. The first is the size of the defence sector. Even within Europe, depending on the size of the country, its geopolitical position and its foreign policy goals, the size of defence sectors may vary. The number of employees working for the military, as the part of the armed forces and as the so-called civilian personnel, can range from just a few thousands (e.g. Estonia, employing 4241 people in 2010)¹, through well over a hundred thousand (e.g. Poland, employing

¹ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Estonia/year/2010>, 25.04.2013.

143 450 people in 2010)² up to a few hundred thousand (e.g. France, employing 300 100 people in 2010)³. Nevertheless, when compared with the size of the population of each country and the size of its total budget as well as the total value of its GDP, the number of people employed by the state in the defence sector appears to be formidable. The second explanation is the size of the defence budget. Like the size of defence sector itself, the size of the defence budget can vary, depending on the similar set of factors. The variation starts from a few hundred millions Euro (e.g. Estonia, spending 249 m in 2010)⁴, through a few thousand millions Euro (e.g. Poland, spending 6 392 m in 2010)⁵ up to a few billions (e.g. the United Kingdom, spending 43 403 m in 2010)⁶. Defence expenditure throughout Europe ranges from 1% to over 2.5% of GDP, which strains the national budgets enough to justify introduction of some austerity measures. The third explanation is the technological advancement of various projects undertaken within the framework of the armaments procurement process. Contemporary equipment of the European armed forces remains among the most technologically advanced in the world. This makes any procurement programme undertaken by the European states expensive. Every stage of these programmes is expensive: the preparatory stage, the research and development stage, the introduction stage and the life cycle management stage. Therefore, it may appear reasonable to the state authorities to reduce participation in something that generates not only high, but also long-lasting costs.

Finally, the fourth one is the relatively low impact of austerity measures regarding defence expenditure on the public image of the government. While budgetary cuts are generally bound to cause negative reactions and unrest among the society, austerity measures aimed specifically at the defence budgets bear considerably lower risk of doing so. The explanation for such situation is two-fold. On

² <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Poland/year/2010>, 25.04.2013.

³ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/France/year/2010>, 25.04.2013.

⁴ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Estonia/year/2010>, 25.04.2013.

⁵ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Poland/year/2010>, 25.04.2013.

⁶ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/United%20Kingdom/year/2010>, 25.04.2013.

the one hand, cuts to armaments spending are bound to affect a relatively small part of the society (i.e. suppliers, outside research, specialised engineers), especially in comparison with other areas targeted for budgetary cuts, such as social support, healthcare or education. On the other hand, saving funds through limiting of the spending on armed forces instead of other sectors, which possibly have much greater importance to an average citizen, can be perceived as a move that demonstrates politicians care for their electorate, therefore a move that is crucial from the point of view of the image building.

Scope of analysis

Out of the 27 Member States of the EU, 26 are also the Participating Member States of the European Defence Agency (EDA). Only Denmark opted out of the Common Foreign and Security Policy, and consequently, from being a party to the EDA. To present certain tendencies within the defence budgets of the EU countries and to analyse risks and opportunities coming from these tendencies, this paper has been narrowed down to five countries: Germany, France, Italy, Spain and the United Kingdom (UK). These states not only manage the largest and most technologically advanced standing armies within the EDA, but they are also the biggest spenders in terms of the defence procurement. In 2010, the total value of defence investments made by their governments was equivalent to around 98.69 % of the total value of investments made by all the Participating Member States of the EDA.

The time frame of the analysis covers the period from 2005 to 2010 for two major reasons. Firstly, after the European Defence Agency was established in 2004, it has begun to collect and organise data on defence expenditure throughout the EU, providing a comprehensive and consistent source of information on the economic aspects of the sphere of armed forces. Secondly, and more importantly, with the economic crisis beginning in 2007 and deepening in 2008, the analysis of the defence budgets starting with the year 2005 allows for a comparison of the pre-crisis and

crisis-time changes to the defence budgets of the countries under review.

Defence procurement and defence R&D expenditure of the European biggest spenders

In order to provide a comprehensive picture of the defence procurement expenditure and the R&D expenditure made by the five countries, five different categories of expenditure will be analysed:

- the total value of defence investment which consists of both the defence procurement expenditure and the defence R&D expenditure,
- the defence procurement expenditure,
- the defence R&D expenditure,
- the value of defence investment per soldier,
- the EU cooperative defence procurement expenditure crisis.

The above categories will permit analysing and comparing the overall tendencies in the defence investments in the five countries under review, address more specific issues, such as the investment in soldiers and look at the role of the EU armaments cooperation in defence investments during the economic crisis.

When it comes to the total value of investment made by the states in the sphere of defence equipment (see *Graph 1*), two groups can be distinguished. One comprises Italy, Spain and the UK. Their defence investments seem to be strongly affected by the economic crisis. The other group is constituted by France and Germany, whose defence investments seem to be much affected by the global economic situation. In Italy, the value of defence investment decreased only once, between 2008 and 2009. It increased again in 2010, but remained below the 2008 level. In Spain, the value of defence investment was increasing from 2005 until 2008, and started decreasing from 2009 onward, dropping in 2010 down to 1428 m Euro, a value drastically lower than 2357 m Euro invested in 2005. In the UK the decrease

was more dramatic, as the value of investment dropped by almost 2 000 million Euro between 2007 and 2008. The value of the decrease was also higher than the value of the increase that occurred between 2005 and 2007. What is more, the continuous decrease of the total defence investment value caused the UK to lose its position as the biggest defence procurement and defence R&D spender in the European Union in 2010, when that position was taken by France. That being said, the year 2010 saw a relatively large increase of defence investment in the UK in comparison with the previous year. In the second group, both France and Germany saw increases of their values of defence investment between years 2005 and 2010. However, it can be speculated that such increases were actually much slower than they could potentially be because of the dampening effect of the economic crisis.

The state of the total values of defence investment seems to be emulated in the area of the defence procurement expenditure (see *Graph 2*). This is not surprising, considering the fact that the defence procurement constitutes a major part of the total value of defence investment. The only major difference between the two is the fact that the drop in the value of defence procurement that occurred in the UK after 2007 was not as sharp as the drop in the total value of defence investment. Consequently, the UK managed to retain the position of the biggest spender in defence procurement throughout the entire reference period.

Differences between the two groups in the area of defence R&D expenditure (see *Graph 3*) are much less clear than in the two categories of spending discussed above. One can still observe the decrease in value of expenditure made by Italy from 2009 onwards, as well as by Spain and the United Kingdom from 2008 onwards, but at the same time the value of expenditure of France dropped from 2007 onwards, and despite an increase in 2009 it never reached the levels recorded in 2006. Moreover, it dropped again in 2010. The value of German defence R&D expenditure remained largely stagnant up until 2010, when it increased by almost 40%. The above fluctuation would suggest that while the defence procurement throughout the EU

was not as strongly affected by the economic crisis as it might have been expected, the process of research and development of new military technologies was hampered by the economic difficulties to a much greater extent. It would be alarming if this trend continued for the R&D is essential to the EU Member States if Europe is to ever reach technological self-sufficiency in matters of defence.

Analysis of the defence investment per soldier also yields interesting results (see *Graph 4*). Despite the overall drop in the total value of defence investment in Italy, Spain and the UK, the value of investment per soldier decreased only in Spain and the UK, while in Italy, that value stagnated. The latter is likely a result of a radical reduction of the number of military personnel carried out by the Italian government between 2006 and 2007, which saw the number of employees reduced from 307 000 to 195 268. In Spain the value of investment per soldier dropped in 2009, after a very sharp increase between 2006 and 2007, followed by a period of stagnation up until 2008. In the UK the decrease of the value of investment per soldier was the steepest of all countries concerned. Nevertheless, the British soldiers remained the best financed in the EU, and before the decrease started in 2007, the value of defence investment per soldier in the British army had been more than twice as high as in the French army. Moreover, the UK was slowly increasing the number of its military personnel between 2006 and 2009, and only decreasing it in 2010. The sharp increase of the value of defence investment per soldier in France in 2009 may have been motivated by a similar reduction in the military personnel as in Italy. Between 2008 and 2009 France reduced its number of military personnel from 347 200 to 249 300. In the same period Germany managed to slightly increase the value of defence investment per soldier, whilst keeping the number of its military personnel stable.

As far as the European collaborative defence procurement expenditure goes, the importance of the European armaments cooperation for the defence procurement in general seems to be increasing despite the economic crisis (see *Graph 5*). Among the five biggest spenders in the field of armaments, only Spain was steadily

decreasing its value of collaborative defence procurement expenditure from 2007 onwards, which falls in line with the overall decrease of the value of defence procurement expenditure made by the Spanish government. Among the four remaining states, Germany maintained its level of spending on the collaborative programmes, with the value of around 700 m Euro each year. In comparison to the pre-crisis period, France, Italy and the UK saw increases of their values of collaborative defence procurement expenditure at the end of 2010.

Risks that the influence of the economic crisis on the defence investment pose for the regional security of Europe

While the analysis of data on defence investments made by the biggest European spenders between 2005 and 2010 shows that the budgetary cuts were not as drastic as some may have expected, the current economic crisis undoubtedly had a direct and indirect impact on the levels of expenditure on procurement and defence R&D. The economic crisis has not yet ended, and it is unclear how long it will last or how severe it can still become. Therefore, a number of dangers continue to exist in relation to the defence procurement policies within the EU. Firstly, the risk of the EU falling further behind technologically in comparison with other political powers of the world, primarily the United States. Certain aspects of the armed forces of the European states are at this point already demonstrating certain shortcomings in terms of the development level of their equipment (i.e. Intelligence, Surveillance, Reconnaissance (ISR), air-to-air refuelling, smart munitions, strategic and tactical transport, medical support).⁷ Moreover, the R&D was already facing numerous problems prior to the economic crisis, and some of these issues, such as the ineffective spending of defence funds by the EU Member States, are completely independent of the impact of the economic situation. With the R&D spending being hampered by the economic crisis even further, the European forces face the risk of

⁷ „European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future”, House of Lords European Union Committee, London 2012, point 117.

being unable to address growing disproportions between them and their NATO allies. If the EU as a potential system of collective regional security fails to compete with other international actors in defence technologies, this may lead to a dangerous decrease in defence capabilities of the whole region. Secondly, the risk of growing disproportions between the three largest armies of the European Union: British, French and German, and the remaining 24 armies. Increasing differences in capabilities between the leading three and the rest of the EU may ultimately result in putting more pressure on the governments of France, Germany and the UK to assume more responsibilities within the framework of NATO in comparison with their other European allies. This may cause distress not only within the structures of the EU, but also within the structures of the NATO, should any need for another joint military operation occur in the future. Such a gap between defence capabilities of various states is even more dangerous for the development of the EU as a system of collective regional security as the whole platform is at risk of becoming too dependent on armed forces of the three countries. With such dependency two major issues may emerge. One of them is the additional stress on the budgets and military structures of France, Germany and the UK, which are already reaching the limits of their capabilities. Overloading the capabilities of their armed forces may lead to a drastic decrease of their effectiveness, and therefore decrease of security of the whole region. The other issue is the problem of potentially unbalanced growth in the influence of all the participating Member States on the security system. Thirdly, the risk of deterioration of military capabilities of the EU may ultimately further decrease the ability of the European states to depend on their own armed forces and lead to relying on the United States to provide regional security. If this occurred, it could ultimately result in at least a partial shift towards the system of regional security for Europe that has been utilised during the Cold War, when the American army was the single main guarantor of security for Europe. Such a scenario stands in direct opposition to the concept of regional collective security for Europe, based on self-

sufficiency of the European armed forces. Fourthly, the risk of negative impact of budgetary cuts in defence procurement and defence R&D on the European economy. The domain that is potentially the most endangered here is the defence industry. In the EU as a whole, a large part of that sector remains fragmented, vulnerable and strongly dependant on the procurement made by the state of origin of each of the defence companies. Even large defence contractors, such as BAE Systems, EADS, Finmeccanica or Thales remained endangered by any possible cuts to the defence budgets. Fewer funds for the defence procurement would result in a lower value of potential contracts, which would translate into lower income of the defence companies. This, in turn, might lead to limiting of production and consequently to the limiting of employment. Retrenched workers from the sector would then seek access to welfare benefits in their Member States, straining their social security systems further. People employed within the defence industry are often highly skilled in narrow, specialist fields, which, if retrenched, would limit their employment prospects and make the retraining process difficult.

Opportunities resulting from the defence procurement and defence R&D in Europe being affected by the economic crisis

Here appear to be two major opportunities brought about by the impact of the economic crisis on the armaments procurement in Europe that may occur in the nearest future. One of them is directly related to certain potential developments in the defence industry, while the other is connected directly to the use of armed forces by the Member States of the EU.

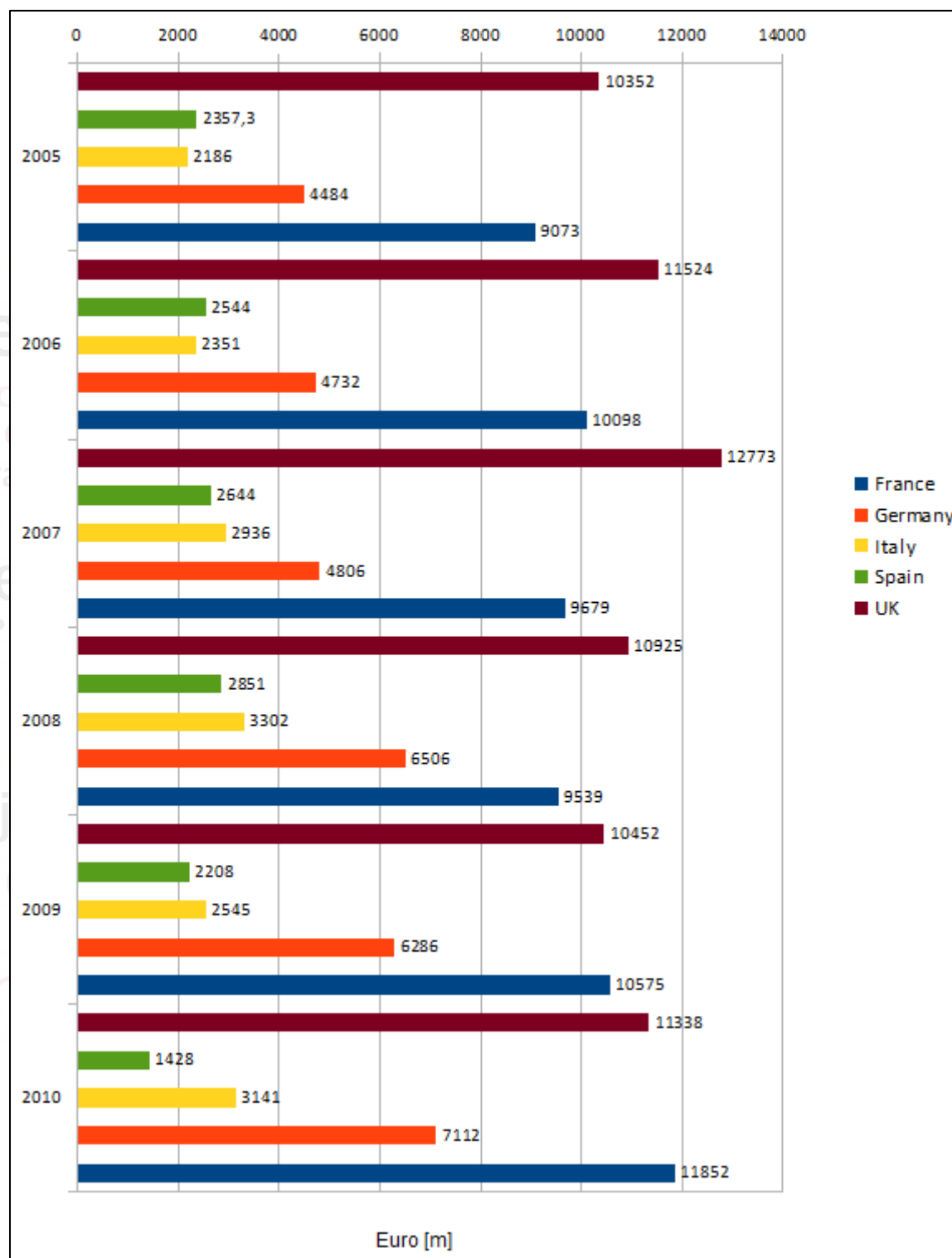
It can be speculated, on the basis of the preceding analysis, that with the economic situation gradually worsening, the importance of the European armaments cooperation has been increasing, especially in France, Italy and the UK, as those states increased the values of their investments in collaborative defence procurement. Consequently, the creation of new international cooperation programmes, in which

various defence companies participate, can strengthen the ties between numerous representatives of the armament-producing sector. This, in turn, emphasizes and supports various initiatives being undertaken since the 1990s in order to increase chances of success of the attempts to support further consolidation of the European defence industry and the process of creation of the European common armaments market. Both the industrial consolidation and the common market should in turn contribute to the establishment of a vast, strong, effective and largely self-sufficient industry base for the military, an asset absolutely necessary for maintaining of any system of collective regional security. Growing importance of the collaborative armaments procurement programmes would also increase the level of interoperability of the units equipped with the most technologically advanced weaponry, therefore providing an extremely important support for strengthening of both the basic and the advanced forms of military cooperation between the Member States of the EU.

Due to the economic crisis, the EU states may also be forced to seek new ways to decrease costs of maintaining their defence capabilities. This represents a huge opportunity for the development of the EU as the platform for collective regional security, which should allow the Member States to pool their resources in order to ensure a more rational and efficient use of their armed forces.

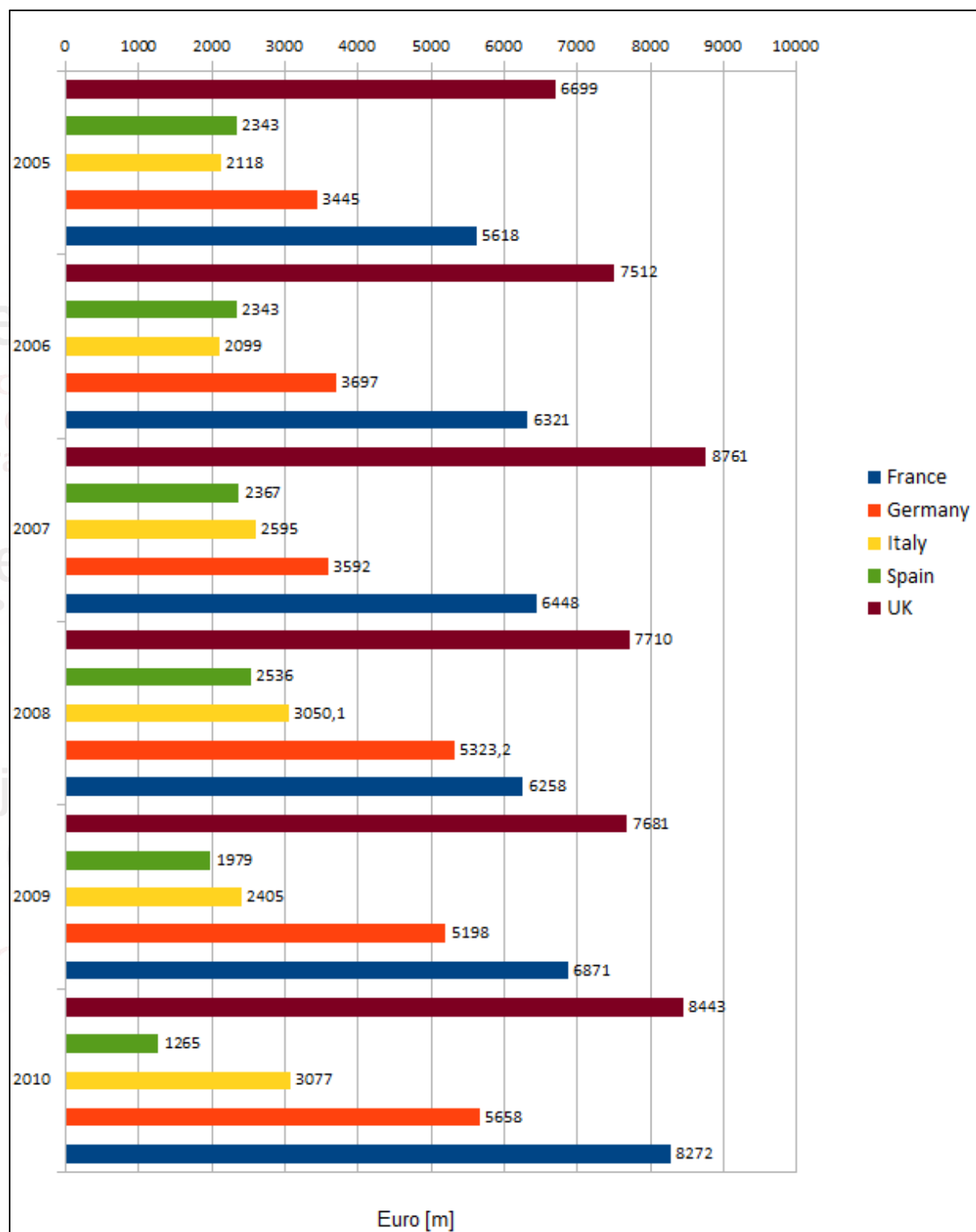
Jerzy Kacała – PhD candidate in the Institute of Political Science, University of Wrocław

Graph 1. Defence investment



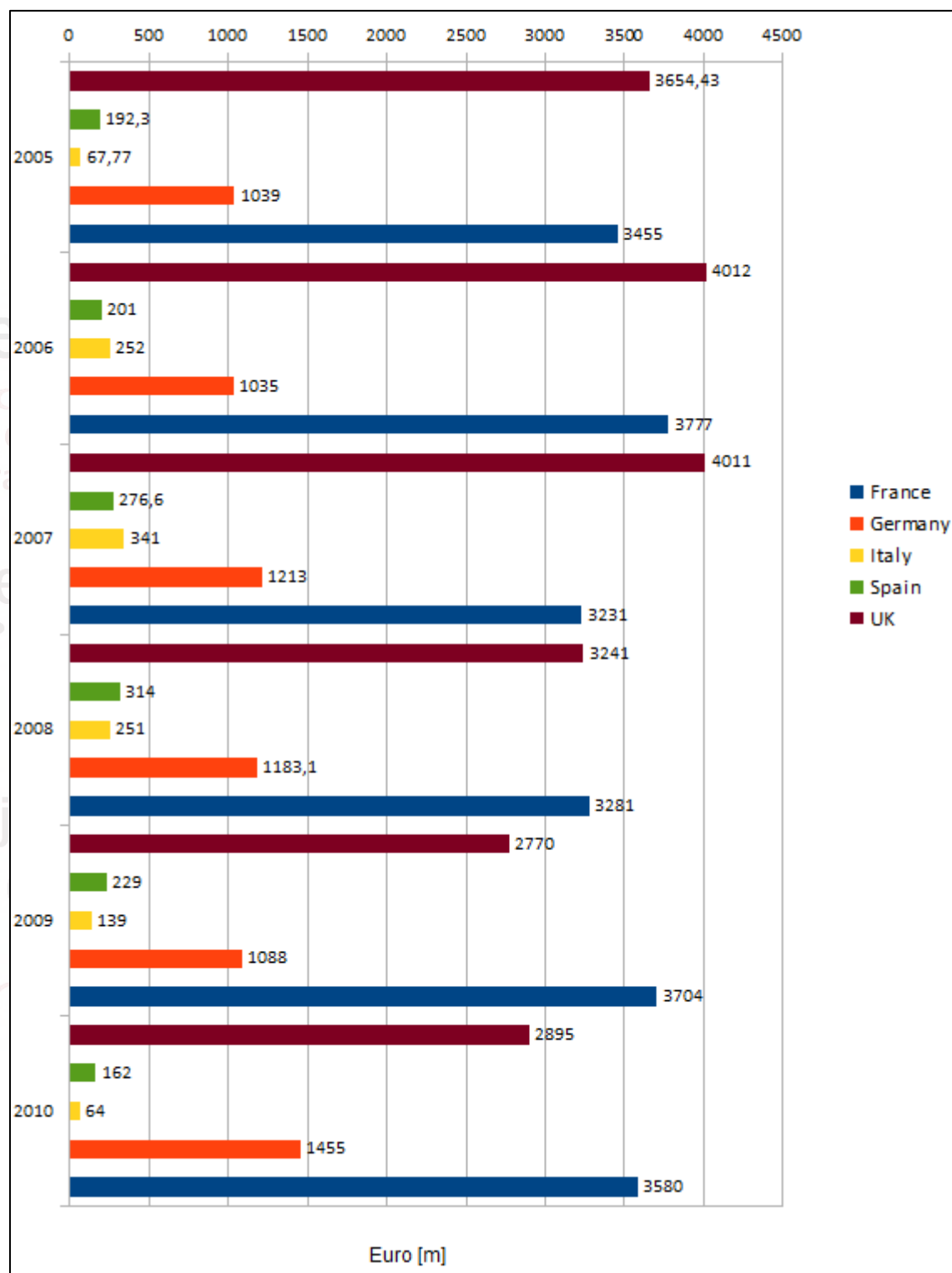
Source: Defence Data, European Defence Agency

Graph 2. Defence procurement expenditure



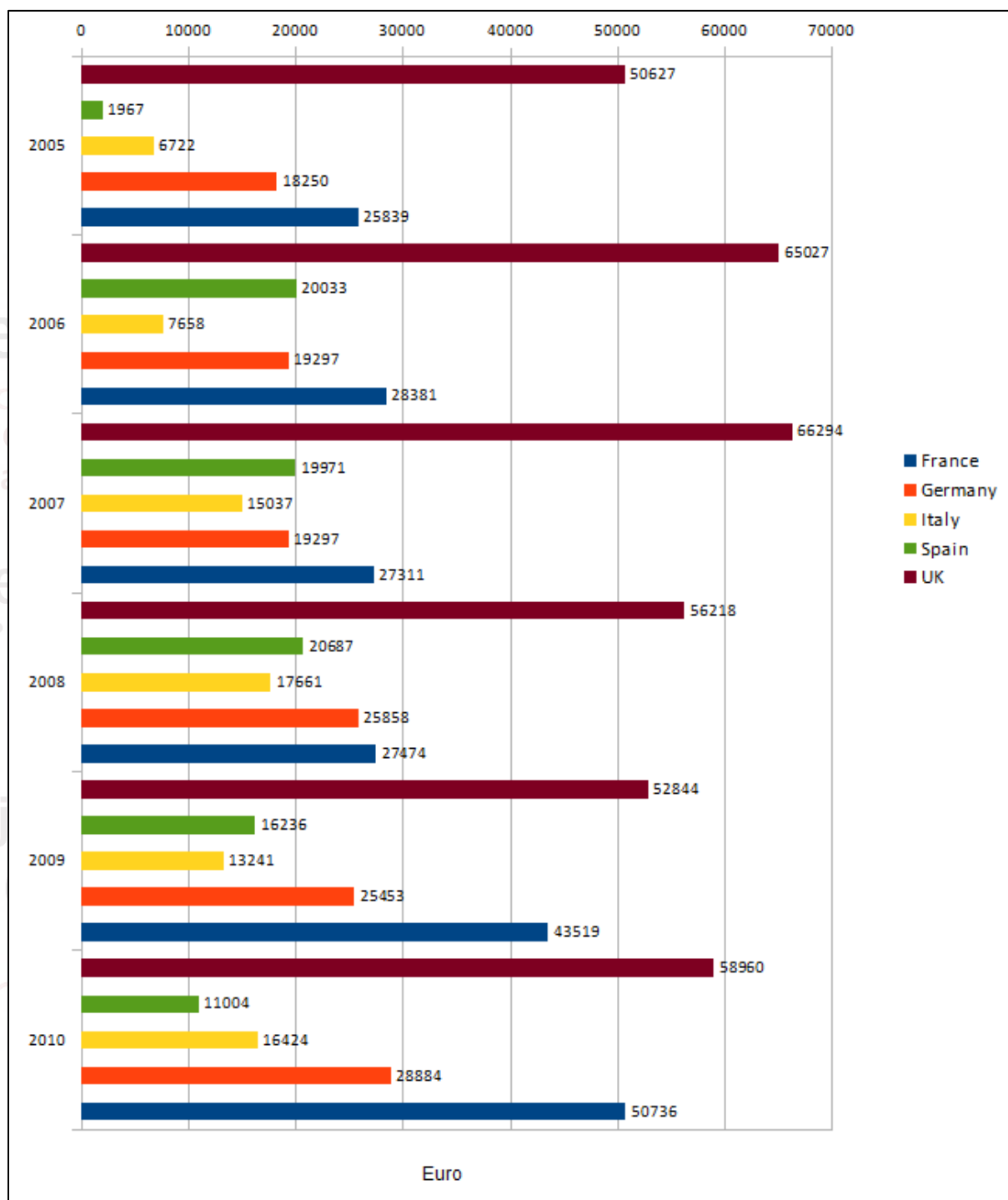
Source: Defence Data, European Defence Agency

Graph 3. Defence R&D expenditure



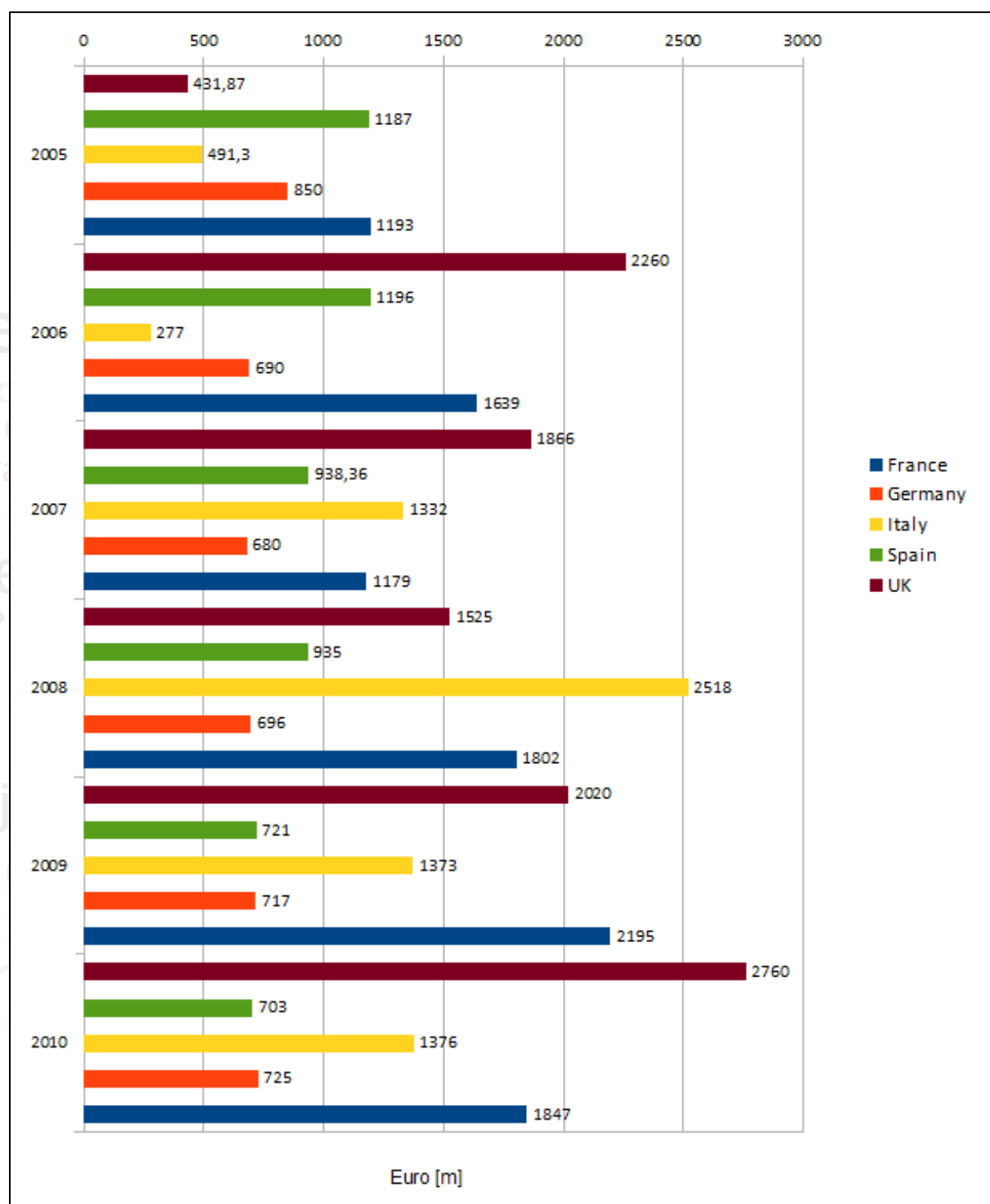
Source: Defence Data, European Defence Agency

Graph 4. Defence investment per soldier



Source: Defence Data, European Defence Agency

Graph 5. European collaborative defence procurement expenditure



Source: Defence Data, European Defence Agency

Abstract

The article entitled „European Union as a system of collective regional security during the economic crisis. Influence of austerity measures on the defence spending of France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom” seeks to analyse three different issues. The first is the general tendencies within the defence budgets of the biggest defence spenders in the European Union: France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom between 2005 and 2010. The second is the risks that result from potential influence of the economic crisis on armaments policies within the EU. The third is the opportunities that may emerge as a result of the defence procurement and defence R&D being impacted on by the negative global economic situation.

UNIA EUROPEJSKA JAKO KOLEKTYWNY SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA REGIONALNEGO W CZASIE KRYZYSU EKONOMICZNEGO. WPŁYW OSZCZĘDNOŚCI NA WYDATKI ZBROJENIOWE FRANCJI, HISZPANII, NIEMIEC, WIELKIEJ BRYTANII I WŁOCH

Abstrakt

Artykuł zatytułowany „Unia Europejska jako kolektywny system bezpieczeństwa regionalnego w czasie kryzysu ekonomicznego. Wpływ oszczędności na wydatki zbrojeniowe Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch” poświęcony jest analizie trzech zagadnień. Pierwszym z nich są ogólne tendencje występujące w ramach budżetów obronnych tych państw Unii Europejskiej, które przeznaczają największe fundusze na zbrojenia: Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Włoch. Drugim z zagadnień są zagrożenia, jakie niesie ze sobą potencjalny wpływ kryzysu ekonomicznego na polityki zbrojeniowe wewnątrz UE. Trzecim zagadnieniem z kolei są potencjalne szanse, jakie mogą powstać w rezultacie takiego wpływu.

VARIA

Stanisław Bieleń

CECHY I ZASADY PRAWNE NEGOCJACJI DYPLOMATYCZNYCH

Słowa kluczowe:

prawo negocjacji, pokojowe rozstrzyganie sporów, zasady

Tradycja prawna w pojmowaniu negocjacji

Prawnicy odegrali ważną rolę w kształtowaniu procedur negocjacyjnych, zwłaszcza w krajach anglosaskich¹. Włączanie ich do procesów negocjacyjnych powoduje, że rokowania przybierają charakter bardziej konkretny i rzeczowy², zorientowany na współpracę. Zdolność koordynacji rozmaitych perspektyw, czyli przewycięzania własnego egocentryzmu, stała się jednym z wyróżników prawnika jako negocjatora. W badaniach postaw negocjatorów z udziałem zawodowych prawników okazało się, że 65% badanych wykazywało tendencje kooperacyjne, zaś jedynie 24% było zdecydowanymi zwolennikami

¹ Na przykład w Stanach Zjednoczonych ponad 80% wszystkich sekretarzy stanu stanowili prawnicy.

² Podejście prawne do negocjacji międzynarodowych postuluje: oparcie decyzji na realnych przesłankach, a nie na przypuszczeniach, domysłach czy wyobrażeniach; jasne zrozumienie faktów; osiąganie porozumienia etapami; wyrażanie zgody w formie pisemnej; stopniowe budowanie zaufania; używanie klarownego i ścisłego języka, precyzyjnych definicji; wysłuchanie wszystkiego, co jest wypowiedziane przez drugą stronę, także jakby przy okazji negocjacji głównego problemu; przywiązywanie wagi do szczegółów; wyraźne zdefiniowanie (zidentyfikowanie) problemu; porównanie percepcji faktów ze stanem faktycznym i standardami prawnymi; podział złożonej problematyki na dające się po kolei rozwiązać zagadnienia (pakiet propozycji); umiejętność przełożenia instrukcji politycznych na język dokumentów prawnych (umiejętność konstruowania umów od strony formalnej), L. Hawkins, M. Hudson, R. Cornall, *Prawnik jako Negocjator czyli jak efektywnie negocjować zagadnienia prawne*, Warszawa 1994.

rywalizacji. Negocjatorzy nastawieni kooperacyjnie osiągnęli rozwiązanie sporu w 85% przypadków, podczas gdy rywalizujący ze sobą tylko w 67%³.

Prawnicy wnoszą do negocjacji inteligencję, kreatywność i innowacyjność proceduralną. Dayle Powell przywołuje przykład ambasadora Sola Linowitza, który po 14 latach nieudanych negocjacji Stanów Zjednoczonych z Panamą w sprawie Kanału Panamskiego przystąpił w 1977 roku do nadania im nowej dynamiki (otrzymał mandat na sześć miesięcy). Problem był szczególnie złożony, zarówno z powodów historyczno-emocjonalnych, jak i polityczno-gospodarczych. Szukając efektywnego rozwiązania, Linowitz podzielił proces negocjacyjny na dwa odrębne sektory. Wyodrębnił problematykę bezpieczeństwa, skoncentrowaną na suwerenności panamskiej w strefie Kanału, gwarantując w krótkim czasie rozwiązanie po myśli Panamczyków. Uzyskał jednocześnie w tej sprawie zgodne poparcie Białego Domu i Departamentu Obrony USA. Porozumienie zawarto szybko, lecz trzymano je w tajemnicy, zanim nie rozstrzygnięto kwestii drugiego sektora – odszkodowań finansowych (świadczenia Amerykanów Panama uważała za żenująco niskie, natomiast USA nie chciały ponosić kosztów, uważając, że Kanał był wyłącznie ich inwestycją). Po żmudnych zabiegach zastosowano rozwiązanie wiązane (ang. *package deal*), łącząc świadczenia wynikające bezpośrednio z płaconego myta (podniesionego na żądanie Panamczyków dwukrotnie do wysokości 40-50 mln dolarów rocznie) z systemem pożyczek i gwarancji kredytowych USA. Drugie porozumienie zawarto w ostatnim dniu mandatu Linowitza jako negocjatora o specjalnych pełnomocnictwach. Kolejną, znacznie trudniejszą fazę stanowiło przekonanie amerykańskich senatorów do zasadności zawartych porozumień⁴. Podejście Linowitza polegało na konsultowaniu małych grup senatorów oraz urabianiu opinii publicznej za pośrednictwem mediów. Ostatecznie porozumienia amerykańsko-panamskie zostały

³ G.R. Williams, *Legal Negotiation and Settlement*, St. Paul, MN, 1983.

⁴ W literaturze amerykańskiej na temat negocjacji podkreśla się wagę negocjacji wewnętrznych (wewnątrzpaństwowych), które warunkują sukcesy w negocjacjach międzynarodowych, G.R. Winham, *Negotiation as a Management Process*, „World Politics” 1977, nr 1, s. 87-114.

ratyfikowane, w czym widziano duże zasługi wyrafinowanego prawnika, który je wcześniej wynegocjował⁵.

Prawnicy podkreślają naturalny (nietetyczny), nie poparty nakazem władz, spontaniczny charakter instytucji negocjacji międzynarodowych⁶. **Prawo negocjacji** (łac. *ius negotiandi*, fr. *droit de négociation*) mają wszystkie podmioty prawa międzynarodowego, gdyż wynika ono z ich atrybutów. Jedną z najwcześniejszych definicji prawnomiędzynarodowych traktuje prawo negocjacji jako *uprawnienie prowadzenia rokowań, tj. ustnego lub pisemnego, pośredniego lub bezpośredniego załatwiania spraw zagranicznych państw, polegających na poszukiwaniu porozumienia z innymi państwami w dziedzinach interesów wspólnych, podejmowaniu prób pojednania interesów, gdy są przeciwstawne, na regulowaniu sporów istniejących oraz na przygotowywaniu i zawieraniu traktatów*⁷. W orzecnictwie Trybunałów Haskich przywołuje się też zobowiązanie do podjęcia rokowań, jako wynikające z samego charakteru odpowiednich praw stron. Wprawdzie (łac.) *pactum de negotiando*, czyli zobowiązanie do podjęcia negocjacji, nie jest tożsame z *pactum de contrahendo* (zobowiązaniem do zawarcia umowy⁸), ale bezpośrednio się z nim wiąże⁹.

Prawne rozumienie negocjacji występuje w sensie *stricto* i w sensie *largo*. Z jednej strony traktuje się negocjacje jako instytucję pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, z drugiej zaś rokowania bezpośrednie stanowią podstawowy i najprostszy sposób eliminowania napięć między państwami, jedną

⁵ D.E. Powell, *Legal Perspective*, [w:] V.A. Kremenyuk (red.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, Oxford 1991, s. 138-140.

⁶ K. Kocot, *Rokowania dyplomatyczne. Prawno-międzynarodowe sposoby regulowania sporów*, Wrocław 1969, s. 61.

⁷ P. Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, Paris 1899, s. 202, cyt. za: K. Kocot, tamże, s. 49.

⁸ Łac. *pactum de contrahendo* – układ o mającym być zawartym porozumieniu. Jest to opatrzone podpisami lub parafami pełnomocników zestawienie najważniejszych punktów przyszłej umowy, do której zawarcia strony się zobowiązały, J. Makowski, *Zbiór wyrazów i wyrażeń używanych w dyplomacji*, Maszynopis powielany, Warszawa 1953, s. 78.

⁹ U. Beyerlin, *Pactum de contrahendo und pactum de negotiando im Völkerrecht?* http://www.zaoerv.de/36_1976/36_1976_1_3_a_407_443.pdf, 1976, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 25.03.2013; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 460.

z metod działalności dyplomacji¹⁰. Negocjacje międzynarodowe są zatem uniwersalnym mechanizmem rozwiązywania sporów oraz załatwiania problemów, które nie mają charakteru spornego¹¹.

Według Kazimierza Kocota, rokowania są synonimem działalności dyplomatycznej¹² – mogą stanowić *zdarzenia historyczne, doniosłe pod względem prawno-międzynarodowym i czynności prawno-międzynarodowe*. Jako zdarzenia mogą być przyczyną sporu, stanowić *contestationes*, a więc wdanie się w spór¹³, mogą być formą wysuwania roszczeń, zaprzeczania im, a zarazem instytucją prawną do ich rozstrzygania z mocy i na podstawie obowiązującego prawa międzynarodowego (ustanawianie, przedstawianie i regulowanie roszczeń)¹⁴.

W szerszym ujęciu negocjacje dyplomatyczne stanowią zatem fakty społeczne życia międzynarodowego, zdarzenia i czynności prawno-międzynarodowe w granicach zasady wolności umów. Są prawnym i uporządkowanym, administracyjnym procesem, za pomocą którego rządy w wykonywaniu swoich bezspornych kompetencji prowadzą wzajemne stosunki, dyskusje, łagodzą i załatwiają spory¹⁵. Z czasem nastąpiła ewolucja od tej definicji do szerokiego ujmowania negocjacji jako procesu i metod działania w stosunkach międzynarodowych i w stosunkach społecznych w ogóle.

Negocjacje oznaczają sztukę budowania porozumienia, opartego na gotowości brania pod uwagę odmiennych punktów widzenia o różnym stopniu złożoności. Istotą tej funkcji jest osiągnięcie **kompromisu**¹⁶, który jest warunkiem każdego porozumienia¹⁷. Kompromis polega na wzajemnych (obopólnych) ustępstwach, na zrzeczeniu się całości lub części własnych roszczeń oraz uznaniu roszczenia w całości

¹⁰ M. Iwanejko, *Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1976, s. 137.

¹¹ W klasycznym prawie narodów negocjacje traktowano jako synonim stałej służby dyplomatycznej (François de Callières) lub sztuki prowadzenia polityki zagranicznej w ogóle (M. l'Abbé de Mably).

¹² *Jeżeli mówimy o metodzie dyplomatycznej, rozumiemy przez to sztukę rokowań*. K. Kocot, dz. cyt., s. 63.

¹³ Tamże, s. 65.

¹⁴ Tamże, s. 65.

¹⁵ Tamże, s. 66.

¹⁶ łac. *compromissio* – zgoda, ugoda, wzajemne przyrzeczenie, przymierze.

¹⁷ J. Bryła, *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1999, s. 122-123.

lub części drugiej strony¹⁸. Zgodnie z teorią Georga Simmela, u podstaw kompromisu leży *jeden z największych wynalazków ludzkości* – fakt, że nagrodę, będącą przedmiotem konfliktu (na przykład władzę, terytorium, zasoby), można zrekompensować albo poprzez podział, albo na zasadzie odszkodowania. *Zawieranie kompromisów wymaga zatem specjalnych umiejętności: polega, po pierwsze, na zdolności dostrzegania, że kompromisowe rozwiązanie jest w ogóle możliwe, a po drugie, na trudnej sztuce odpowiedniego dzielenia nagród lub ustalania stosownych odszkodowań w taki sposób, żeby nie stało się to zarzewiem nowych konfliktów*¹⁹.

Kompromis uznaje się za zasadę wspólnego dochodzenia do prawdy, co oznacza, że żaden z partnerów dialogu nie zmusza drugiego do bezwzględnego podporządkowania się swoim poglądom i przekonaniom, a wręcz przeciwnie, pozostawia mu niezależność jego decyzji. *Nie może zatem we wspólnotowym poszukiwaniu prawdy, a to jest istotą dialogu, jeden podmiot dać odczuć drugiemu, że góruje nad nim w zakresie posiadania prawdy. Wolność jako nieodzowny warunek poszukiwania i dochodzenia do prawdy umożliwia niejako »wczuwanie się« w punkt widzenia drugiego partnera dialogu. Przy czym nie chodzi tylko o grzeczność, lecz o uznanie, iż drugi partner dialogu ze swojego punktu widzenia zawsze ma także trochę racji*²⁰. W ten sposób obydwie strony wnoszą się jakby ponad siebie, dążąc ku wspólnocie jednego i tego samego punktu widzenia na sprawy i rzeczy, których dialog dotyczy. Partnerzy, podejmując dialog są tym samym gotowi prawdę drugiego partnera uczynić częścią swojej prawdy²¹.

¹⁸ Inne rozumienie kompromisu odnosi się w prawie międzynarodowym do zapisu na sąd rozjemczy, czyli arbitraż (łac. *compromissum in arbitrum*). Jest to umowa, na mocy której dwa lub więcej państw zobowiązuje się poddać przedmiot dzielącego je sporu pod orzeczenie sądu rozjemczego. Kompromis określa przedmiot sporu, sposób wyboru sędziów, czas, miejsce i procedurę sądu, J. Makowski, dz. cyt., s. 55.

¹⁹ M. Czyżewski, *Między konfliktem i pojednaniem: o roli kompromisu w życiu publicznym*, [w:] E. Nowicka-Włodarczyk (red.), *Kompromis w życiu społecznym*, Kraków 1998, s. 18-19, Stopniowe dochodzenie do kompromisu można zacząć od najprostszych sposobów, tj. tzw. krakowskiego targu czy zasady fifty-fifty, czyli przepołowienia rozbieżności, S. Długosz, *Poradnik negocjatora: reguły negocjacji kupieckich*, Warszawa 1991, s. 69.

²⁰ *Kompromis jest wyrazem wzajemnego szacunku w sytuacji ograniczonego zaufania i niepełnej współpracy; jest więc rozwiązaniem, w którym obie strony wygrywają, chociaż mniej niż mogłyby wygrać*, R.A. Rządca, *Negocjacje w interesach*, Warszawa 2003, s. 40.

²¹ B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 134.

Etos rycerski odrzuca przydatność kompromisu, podczas gdy etos kupiecki go akceptuje. Tradycja liberalna Zachodu nawiązuje do sztuki kompromisu w kontekście transakcji handlowych. Kompromis jest bowiem wzorem wypracowanym w trakcie dobijania targu. Najważniejszym motywem zachowań kompromisowych stała się optymalizacja zysku, a nie walka za wszelką cenę, odwoływanie się do praktycznych celów, a nie do dumy i godności. Stąd nastawienia kompromisowe uchodzą w niektórych kręgach kulturowych za „nierycerskie” czy „niehonorowe”. Tymczasem wymagają one sporo inteligencji i sprytu, a także kalkulacji ryzyka. Nawet gdy kompromis może być uznawany za efekt nadmiernej ustępliwości, jest zawsze z pragmatycznego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem niż klęska, choćby nawet najbardziej „rycerska” i „honorowa”. Każdy kompromis wymaga jednak żmudnego uzasadnienia²², a po fakcie – dodatkowych usprawiedliwień, jako że sprawia wrażenie porażki, niedosytu czy upokorzenia²³.

W systemie międzynarodowym występuje zjawisko rosnącej racjonalizacji, jeśli chodzi o rozstrzyganie spornych kwestii przy użyciu siły. Rośnie uniwersalistyczna świadomość o wspólnocie wartości ogólnoludzkich i ich prymacie wobec wartości partykularnych. Poczucie wspólnej odpowiedzialności za losy świata zmusza coraz więcej uczestników życia międzynarodowego do poszukiwań rozwiązań kompromisowych, opartych na zmyśle pojednania, a nie nieprzejednania. Niezależnie od wielu irracjonalnych motywów, popychających ludzi do walki lub kompromisu, ten ostatni jest niewątpliwie rezultatem coraz powszechniejszej rozumnej kalkulacji

²² W języku dyplomatycznym znany jest angielski termin *constructive ambiguity*, co oznacza konstruktywną wieloznaczność. Jest to brutalne tłumaczenie terminu: „zgniły kompromis”. Odnosi się do niejasnego, kompromisowego sformułowania, umożliwiającego wyjście z impasu, ale pozostawiającego stronom, w domyśle, możliwość omijania przyjętego postanowienia, J.M. Nowak, *Dyplomacja wielostronna w teorii i praktyce. Skrypt do wykładu w Akademii Dyplomatycznej*, Warszawa 2009, s. 102.

²³ Pewnym uzupełnieniem dla rozumienia kompromisu może być pojęcie bezkompromisowości. Może ona oznaczać zjawisko pozytywne, jako walkę o wartości, czyli zaniechanie możliwości osiągnięcia kompromisu. W ujęciu negatywnym oznacza upór, aż do końca. Bezkompromisowość może oznaczać postawę obrony swoich wartości, gdy nie ma się żadnej innej siły. Może však być także instrumentem niszczenia podstaw porozumienia z innymi i wtedy służy temu, żeby nie dostrzegać cudzych racji, *Dyskusja*, [w:] E. Nowicka-Włodarczyk (red.), dz. cyt., s. 85, 87.

kosztów i korzyści²⁴. Podejście takie jest wzmacniane przez tzw. rozwiązania integratywne, które zakładają działania synergiczne na rzecz „wspólnej wygranej”, a więc takiego pomnażania dóbr, aby wystarczyło dla wszystkich, bądź spojrzenia na problem z szerszej perspektywy, uwzględniającej pluralizm punktów widzenia i myślenie w kategoriach celu nadrzędnego²⁵.

Integrująca się Europa może poszczycić się dorobkiem w dziedzinie wdrażania nowego rozumienia owej synergii, wyrażającej się w jedności politycznej. *Jedność, jak wolność, występuje w dwóch gatunkach. Istnieje bowiem jedność narzucona lub wymuszona oraz jedność wynegocjowana lub wypracowana w procesie argumentacji mającej na celu wzajemne porozumienie: jedność narzuconego dogmatu i jedność wynegocjowanego kompromisu. Oba te pojęcia jedności różnią się pod względem sposobów ich osiągania, celów, którym mają służyć, oraz stabilności, jaką gwarantują. Jedność narzucona wydaje się trwała, ponieważ opiera się na sile; jest jednak taka wyjątkowo rzadko. Jedność negocjowana może wydawać się niestabilna, z reguły jednak, jeżeli uda się ją osiągnąć, okazuje się o wiele trwalsza i stabilniejsza. Jest tak dlatego, że jedność narzuconego dogmatu jest nie do zniesienia przez tych, którzy zostali do niej przymuszeni i prędzej czy później przeciwko niej się zbuntują. Jedność wynegocjowanego kompromisu jest szanowana i ceniona przez wszystkich, którzy angażują się w jej uzyskanie, jeżeli faktycznie im na niej zależy. Jedność narzuconego dogmatu ma na celu podporządkowanie słabszych silniejszemu, jedność negocjowanego kompromisu – wielostronną współpracę opartą na warunkach zbliżonych do równości. Kto jedność narzuca, działa w przekonaniu, że świat jest możliwy bez antagonizmów. Dlatego dąży do ich likwidacji. Dążenie do jedności drogą negocjacji wynika ze świadomości, że antagonizmów zlikwidować się nie da, a jeżeli tak, to tylko na chwilę. Częścią tej świadomości jest też to, że antagonizmy są nie tylko*

²⁴ M. Czyżewski, dz. cyt., s. 20-21.

²⁵ J. Reykowski, *Negocjacje i kompromis a koordynacja perspektyw*, w: E. Nowicka-Włodarczyk (red.), dz. cyt., s. 69.

*destruktywne, ale mogą być konstruktywne. Jedność narzucona jest tyranią, jedność negocjowana – demokracją*²⁶.

Z kompromisem w stosunkach międzynarodowych kojarzy się często **konsensus**²⁷, odnoszony do trybu podejmowania decyzji czy uchwał poprzez uzgadnianie ich brzmienia w drodze żmudnych dyskusji czy konsultacji na konferencjach międzynarodowych, bez uciekania się do głosowania. Zazwyczaj przyjmuje się, iż tak rozumiany konsensus oznacza po prostu procedurę opartą nie tyle na jednomyslności, ile na braku sprzeciwu²⁸. Jest formą *uzgadniania oraz respektowania przez określone podmioty podstawowych wartości i celów, odnoszących się do pewnego fragmentu rzeczywistości; jest też metodą efektywnego rozwiązywania sprzecznych interesów*²⁹. Brak formalnego głosowania ułatwia przewyższenie mniej istotnych zastrzeżeń i wątpliwości indywidualnych. Jak pisze Serge Sur, *nieformalna zgoda zachowuje elastyczność niezbędną do sfinalizowania decyzji*. Ponadto, gdy podejmowane decyzje mają niewielką moc prawną, *systematyczne odwoływanie się do głosowania nie ma większego sensu w sytuacji, gdy istnieje przeciwna mniejszość zdolna uniemożliwić zastosowanie rezolucji*³⁰. Państwa mające zastrzeżenia do podejmowanej decyzji (uchwały) i nieudzielające jej swojego poparcia (konsensus minus *n*) mogą przedstawić odrębną opinię w oświadczeniu, które jest publikowane wraz z pozostałymi oficjalnymi dokumentami konferencji.

Jeśli strony osiągną możliwe do przyjęcia kompromisy, wówczas otwiera się pole do prac grupy redakcyjnej (ang. *drafting*), która pod nadzorem liderów czy też głównych decydentów (z pomocą prawników) opracowuje finalny projekt dokumentu (porozumienia, umowy, kontraktu, listu intencyjnego, komunikatu, itp.). Jego forma

²⁶ A. Chmielewski, *Między Unią a Stanami*, „Przegląd” z 8 lutego 2004 roku.

²⁷ łac. *consensus* – zezwolenie, zgoda, porozumienie.

²⁸ Przeciwnieństwem jest (łac.) *dissensus*, czyli brak zgodnej woli, brak porozumienia stron, J. Makowski, dz. cyt., s. 25.

²⁹ W. Małachowski, *Dialog, kompromis i konsensus społeczny w procesie transformacji*, [w:] E. Nowicka-Włodarczyk (red.), dz. cyt., s. 73.

³⁰ S. Sur, *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 363.

prawna zależy zarówno od przedmiotu, jak i od rodzaju negocjacji. Zazwyczaj, jeśli chodzi o akty prawne, mają one charakter standardowy i zawierają: tytuł, nazwy stron negocjacji, datę i miejsce sporządzenia, preambułę, czyli wstęp, który może zawierać „górnotne” intencje (inwokacja – deklaracja stron co do ich dobrych zamiarów), określenie przyczyn zawarcia porozumienia (arenga), opis czynności i wydarzeń związanych z rokowaniami (narracja), definicję pojęć zawartych w dokumencie (słownik), postanowienia merytoryczne, czyli właściwą część porozumienia (dyspozycja, ang. *core provisions* – węzłowe postanowienia porozumienia), postanowienia przejściowe i porządkowe, w tym klauzule (na przykład na temat trwania, wypowiedzenia, ratyfikacji, uchyleń, wzajemności, najwyższego uprzywilejowania, największej przychylności, koncyliacyjna, arbitrażowa i in.), wzmocnienie umowy (korroboracja, wyrażana w słowach: *na dowód czego...*), datę i miejsce zawarcia. Dokument taki jest zwykle paraflowany przez przewodniczących delegacji. Najwygodniejszą jest formuła paraflowania (łac.) *ad referendum*. Oznacza to, że delegacje są w posiadaniu identycznych tekstów i gotowe są zwrócić się do swoich właściwych władz o zatwierdzenie gotowego projektu. Po tym akcie może dojść do podpisania dokumentu³¹.

Gdy rozmowy nie kończą się zawarciem porozumienia, strony mogą sporządzić krótkie memorandum, (fr.) *aide-mémoire*, czasem (łac.) *pro memoria*, czyli dokument wyjaśniający stanowisko lub sprawę, przekazywany w rozmowie ustnej, aby mieć pewność, że problem został zrozumiany³². Jest to więc notatka dopełniająca i utrwalająca na piśmie treść rozmów urzędowych³³. Inną formę projektu polubownego uzgodnienia, osiągniętego dzięki autorytetowi przewodniczącego obrad (w przypadku konferencji wielostronnej), stanowi (ang.) *chair's text*. Zazwyczaj taką propozycję trudniej jest modyfikować lub zmieniać, a jej odrzucenie grozi

³¹ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 53 i nast.

³² Odmianę nieformalnego porozumienia stanowi *memorandum of understanding* (ang., MoU). W praktyce amerykańskiej może mieć charakter formalny i prawnie wiążący.

³³ J. Makowski, dz. cyt., s. 5, 89.

poważną porażką osobistą. Efektem pewnych uzgodnień bądź konstatacji na temat stanu zaawansowania rokowań może być oświadczenie przewodniczącego, czyli (ang.) *chairman's statement*. Może ono być wyjściem z impasu, gdy nie można osiągnąć konsensusu w dochodzeniu do właściwego porozumienia.

Negocjacje jako samodzielny sposób regulowania sporów międzynarodowych

Klasyczne prawo międzynarodowe nie przewidywało obowiązku pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych. Częściowo system obligatoryjny wprowadził dopiero Pakt Ligi Narodów³⁴. Po wejściu w życie Karty Narodów Zjednoczonych, gdy wojna przestała być legalnym sposobem załatwiania sporów międzynarodowych, pokojowe załatwianie tych sporów stało się obowiązującą zasadą współczesnego prawa międzynarodowego (art. 2.3. Karty)³⁵. Pozostaje kwestią dyskusyjną, czy jest to norma typu (łac.) *ius cogens*³⁶.

*Rokowania dyplomatyczne jako sposób pokojowego regulowania sporów międzynarodowych stanowią najbardziej charakterystyczną instytucję prawa międzynarodowego – instytucję (łac.) bonae fidei. Koncentrują się w niej wszystkie zasadnicze cechy systemu prawnego, opartego na zasadzie dobrej wiary i suwerenności. Nie stanowią zatem »patologii życia międzynarodowego«, lecz zjawisko powszednie, pożądane i konieczne we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Są one uznanym przez prawo międzynarodowe środkiem ustanawiania, wnoszenia roszczeń oraz regulowania sporów międzynarodowych*³⁷.

³⁴ Zob. szerzej: Z. Rudnicki, *Systemowe i doktrynalne determinanty pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych w praktyce Ligi Narodów*, Kraków 2005.

³⁵ *Wszyscy członkowie będą załatwiać swe spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. Karta Narodów Zjednoczonych*, [w:] S. Bieleń (opr.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 31.

³⁶ Tak twierdzi na przykład Julian Sutor. Jak sam jednak przyznaje, Karta NZ nie precyzuje jednoznacznie obowiązku załatwiania wszelkich sporów, co oznacza istnienie pewnej luki prawnej, J. Sutor, *Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych*, Wrocław 1979, s. 38.

³⁷ K. Kocot, dz. cyt., s. 176.

Artykuł 33 Karty Narodów Zjednoczonych, otwierający jej rozdział VI, zawiera katalog środków pokojowego załatwiania sporów, wymieniając rokowania bezpośrednio na pierwszym miejscu³⁸. W pojęciu środków dyplomatycznych mieszczą się także dobre usługi i pośrednictwo oraz badania i pojednawstwo. Wszystkie one posługują się techniką rokowań, tzn. rozmów zmierzających do uzgodnienia stanowisk stron w sporze, a w każdym razie mogą służyć posiłkowo prowadzeniu rokowań bezpośrednich. Rokowania bezpośrednie mogą też towarzyszyć środkom sądowym³⁹ i organizacyjnym⁴⁰ załatwiania sporów międzynarodowych⁴¹. Środki te mają charakter alternatywny i preliminaryjny wobec rozstrzygania sporów międzynarodowych z udziałem organów ONZ, a przede wszystkim Rady Bezpieczeństwa⁴².

Rokowania bezpośrednie należą do najdawniejszych⁴³ dyplomatycznych sposobów regulacji sporów⁴⁴, a jednocześnie najprostszych i najbardziej

³⁸ Także w art. 21 Karty Organizacji Państw Amerykańskich oraz w art. 3 Karty Organizacji Jedności Afrykańskiej wskazuje się na rokowania bezpośrednie jako samodzielny sposób regulowania sporów międzynarodowych. Wiele innych konwencji określa rokowania jako warunek pozostałych sposobów rozstrzygania sporów międzynarodowych.

³⁹ Strony, uciekając się do rozstrzygnięcia sądowego, godzą się wprowadzić, że spór po zapadnięciu wyroku zostanie definitywnie zakończony, mogą jednak nawet wtedy powrócić do rokowań bezpośrednich. Mimo że wyrok ma stanowić (łac.) *ius inter partes*, nic nie stoi na przeszkodzie, by strony w ramach przysługującej im swobody ułożyły się co do warunków zakończenia sporu w sposób odmienny niż przewidział wyrok, M. Iwanek, dz. cyt., s. 140.

⁴⁰ W ramach środków organizacyjnych występują układy regionalne (zgodnie z rozdz. VIII Karty NZ) i procedury Rady Bezpieczeństwa NZ (według rozdz. VII Karty NZ).

⁴¹ W zasadzie procedura wszystkich środków pokojowego załatwiania sporów rozpoczyna się rokowaniami. Mogą więc one poprzedzać utworzenie komisji badań, concyliacyjnej lub arbitrażowej; mogą też stanowić fazę końcową procedury pojednawczej czy badań, dostarczając materiału wyjściowego do rokowań bezpośrednich między stronami w sporze. Także w sprawach podjęcia procedury arbitrażowej czy sądowej rokowania stanowią pierwszy krok, J. Sutor, dz. cyt., s. 79.

⁴² Do wymienionych środków dyplomatycznych, sądowych i organizacyjnych warto dodać środki własne (odwetowe), którymi są retorsje i represalia, stanowiące faktycznie środki przymusu.

⁴³ Zasada wyższości środków pokojowych nad zbrojnymi była znana już w starożytności. Nawiązywał do niej Cyceon, a następnie św. Augustyn, którzy rokowania (łac. *disceptatio, colloquium*) uznawali za szlachetniejsze od wojny sposoby rozstrzygania sporów, a obowiązki ich zastosowania nadawali charakter warunku użycia siły w wypadku wątpliwych przyczyn wojny, K. Kocot, dz. cyt., s. 71-72. Cyceonowi przypisuje się słynne zdanie, że *istnieją dwa sposoby rozstrzygania sporów; jeden przy pomocy argumentów, drugi – przy użyciu siły, a ponieważ pierwszy z nich jest właściwy człowiekowi, a drugi dzikim zwierzętom, należy uciec się do drugiego sposobu tylko wówczas, gdy nie możemy użyć pierwszego*. Cyt. za: J. Sutor, dz. cyt., s. 15-16.

⁴⁴ Konwencja haska o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych z 18 października 1907 roku pozostaje pierwszą umową wielostronną, poświęconą w całości tej problematyce. Zastąpiła ona uchwaloną na I konferencji haskiej analogiczną konwencję z 29 lipca 1899 roku. Obecnie najważniejszym źródłem prawa

uniwersalnych. *Polegają one przede wszystkim na dyskusjach między zainteresowanymi stronami w celu uzgodnienia różnych opinii lub przynajmniej zrozumienia różnych stanowisk*⁴⁵. Są techniczną formą porozumiewania się między państwami we wszystkich sprawach przedmiotowych. Strony w ich trakcie mogą zapoznać się z istotą sporu i wyjaśnić przeciwstawne argumenty czy różne punkty widzenia. Uniwersalność polega na ich zastosowaniu do każdego sporu i w każdym jego stadium. Są więc środkiem samodzielnym, ale też mogą stanowić wstęp do innych procedur i środków pomocniczych⁴⁶. W doktrynie prawnomiędzynarodowej utarło się przekonanie, że prawie każde rozstrzygnięcie sporu muszą poprzedzać pewnego rodzaju wstępne rokowania, celem określenia na przykład środka i procedury, jakie mają być zastosowane przy rozwiązywaniu konkretnego sporu⁴⁷.

Inicjatywa podjęcia negocjacji należy zawsze do stron sporu, które tym samym sprawują pełną kontrolę nad procesem jego rozwiązywania. Wynik negocjacji zależy przede wszystkim od gotowości stron do zawarcia porozumienia. Negocjacje prowadzi się w różnych fazach załatwiania sporu, także po zastosowaniu innych metod, jeśli sytuacja wymaga dalszego sprecyzowania stanowisk stron, na przykład po orzeczeniu komisji śledczej co do stanu faktycznego, strony ustalają warunki rozstrzygnięcia sporu właśnie w drodze negocjacji⁴⁸.

Rokowania bezpośrednie opierają się na zaufaniu stron. Gwarantują zachowanie maksymalnej dyskrecji, pozwalającej na uwzględnienie delikatnych

dotyczącego załatwiania sporów międzynarodowych pozostaje Karta NZ (rozdz. VI, XIV, Statut MTS). Zobowiązuje ona wszystkie państwa członkowskie ONZ do załatwiania swoich sporów środkami pokojowymi, a więc głównie w drodze rokowań. Nakazuje ich podejmowanie w taki sposób, aby nie dopuścić do przerodzenia się sporu w konflikt mogący zagrozić międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.

⁴⁵ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 542.

⁴⁶ W tym kontekście warto przywołać historyczny wymóg rokowań uprzednich, spotykany w Pakcie Ligi Narodów, traktatach pokojowych po II wojnie światowej, umowach powierniczych i in. Zakładał on konieczność uprzednich rokowań w sensie wyprzedzania innych procedur lub odwoływania się do środków własnych (odwetowych) państw. Obecnie w prawie międzynarodowym nie ma obowiązku uprzednich rokowań, R. Bryła, dz. cyt., s. 29-30.

⁴⁷ J. Sutor, *Rokowania dyplomatyczne – podstawowym sposobem pokojowego regulowania sporów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1969, nr 4, s. 75.

⁴⁸ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. VIII poprawione i uzupełnione przez S. Sawickiego, Warszawa 2001, s. 396.

kwestii, w tym ambicjonalnych i prestiżowych. Brak dobrej woli i zaufania nie tworzy dobrych warunków wyjściowych dla negocjacji. W doktrynie prawnomiędzynarodowej wskazuje się, że zobowiązanie do podjęcia rokowań może wynikać z konkretnych umów międzynarodowych, a także decyzji trybunałów⁴⁹. Jak stwierdza Malcolm Shaw, *kiedy mamy do czynienia ze zobowiązaniami do prowadzenia rokowań, obejmuje to również zobowiązanie do prowadzenia ich w celu zawarcia porozumienia, o ile jest ono możliwe*⁵⁰.

*Rokowania bezpośrednie górują zdecydowanie nad innymi sposobami pokojowego załatwiania sporów, przede wszystkim dlatego, że w niczym nie urażają ambicji państw, które bez nacisku z zewnątrz (przynajmniej formalnie) same zgadzają się na określone rozwiązanie sporu. Zastosowanie tej formy rokowań ma szczególne znaczenie w sytuacji państw rywalizujących ze sobą i wrażliwych na sprawy prestiżu i suwerenności*⁵¹. Zatem spośród zalet rokowań bezpośrednich należy wymienić m. in. ich:

- naturalność i autentyczność zaangażowania i wysiłku stron na rzecz osiągnięcia porozumienia;
- adwersaryjność, czyli możliwość przedstawiania przeciwstawnych argumentów;
- wybór elastycznych procedur określania warunków, definiowania interesów, obrony stanowisk⁵²;
- wykorzystywanie reguł i przepisów prawa według uznania stron⁵³;

⁴⁹ W orzeczeniu dotyczącym jurysdykcji w sprawie łowisk islandzkich MTS uznał, że jeżeli w odniesieniu do jakiejś kwestii występują sprzeczne interesy i uprawnienia stron sporu, najwłaściwszą metodą jego rozstrzygnięcia są negocjacje, ponieważ pozwalają one na zrównoważone i sprawiedliwe rozwiązanie wszystkich kwestii spornych, W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 459-460.

⁵⁰ M.N. Shaw, dz. cyt., s. 542.

⁵¹ R. Bierzanek, *Załatwianie sporów międzynarodowych: 1945-1973. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1974, s. 183.

⁵² *Preferowanie rokowań bezpośrednich prowadzonych w duchu wzajemnego zrozumienia i osiągnięcia obopólnych korzyści w samym założeniu cechuje odejście od sztywnych ram legalizmu i elastyczne poszukiwanie rozwiązań najbardziej dogodnych politycznie*, M. Iwanejko, dz. cyt., s. 156.

- uzależnienie szybkości (tempa) rozmów od woli zainteresowanych stron;
- osobisty, przyjazny kontakt negocjatorów-przedstawicieli stron (więź sytuacyjna, informacyjna i emocjonalna);
- możliwość zapewnienia maksymalnej dyskusji (kuluary) i dyskrecji (poufność);
- dozowanie informacji o negocjacjach – od decyzji stron zależy, w jakim stopniu przebieg rokowań będzie znany opinii publicznej;
- uruchomienie i powrót do stołu rokowań w każdym stadium sporu⁵⁴.

Oprócz zalet rokowania bezpośrednie mają także swoje słabości i wady – *nie zawsze sprzyjają one ustalaniu faktów w sposób obiektywny i bezstronny, a nawet mogą toczyć się pod presją silniejszej strony uczestniczącej w sporze, zagrażając opartym na prawie interesom państwa*⁵⁵. Mogą być mianowicie przykrywką dla tworzenia stosunków nierównoprawnych (wymuszanie przez mocarstwa ustępstw na słabszych, typowe źródło protektoratów, regulacji kolonialnych, polityka wobec Chin przed I wojną światową)⁵⁶. Prowadzenie rokowań bezpośrednich grozi niekiedy ich zablokowaniem, grą na zwłokę – usztywnienie stanowisk stron nie rokuje postępu. Nieustępliwość stron wobec wzajemnych propozycji uregulowania sporu, motywowana formułą *non possumus non volumus* (łac. – nie możemy, gdyż nie chcemy) staje się przyczyną dojścia rokowań bezpośrednich do „martwego punktu”⁵⁷. Oznacza to, że czynnik wolicjonalny przesądza zarówno o sukcesie, jak i o niepowodzeniu negocjacji. W rokowaniach może też pojawić się groźba

⁵³ *Negocjacje podejmuje się tam, gdzie nie ma żadnych reguł postępowania lub gdy strony chcą wyjść poza ustalone procedury, obejść obowiązujące zasady i znaleźć własne rozwiązania*, R.J. Lewicki, B. Barry, D.M. Saunders, *Zasady negocjacji*, Poznań 2011, s. 23.

⁵⁴ Jolanta Bryła dodaje do tych zalet *najdogodniejszy środek poszukiwania kompromisowych formuł i czynienia ustępstw na zasadzie wzajemności, a więc pozwalających na zabezpieczenie interesów i suwerennych praw stron w sporze*, J. Bryła, dz. cyt., s. 26.

⁵⁵ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 196.

⁵⁶ Wymuszanie nierównoprawnych umów obejmowało m.in. stosowanie tzw. dyplomacji kanonierek oraz polityki zniechęcania (ang. *dissuasion*) jako środka nacisku bądź groźby, J.M. Nowak, dz. cyt., s. 23.

⁵⁷ Jeśli rokowania utkną w „martwym punkcie” i grozi im zerwanie lub odroczenie *sine die*, wówczas strony winny szukać rozwiązania spornej kwestii za pomocą innych sposobów pokojowego rozwiązania sporów, J. Sutor, *Rokowania dyplomatyczne...*, s. 72.

zastosowania taktyki posunięć faktycznych (faktów dokonanych – fr. *faits accomplis*)⁵⁸, celem jednostronnego zabezpieczenia stanu posiadania lub zaspokojenia swoich roszczeń. Posunięcia takie powodują na ogół poszerzenie się sporu i jego zaostrzenie, eskalację presji, groźbę zerwania rokowań, a co gorzej, stosunków dyplomatycznych⁵⁹. W tej fazie następuje zazwyczaj upublicznienie spraw spornych i intensyfikacja napięcia. Rośnie zainteresowanie stron trzecich i w różny sposób przejawia się tzw. solidarność międzynarodowa. Rodzi się wówczas pole dla dyplomatycznych środków pośrednich: dobrych usług, badań, pośrednictwa czy pojednawstwa. Inne możliwości wynikają z zablokowania rokowań na niższym szczeblu, co może zadecydować o przeniesieniu ich na wyższy szczebel, w ostateczności na spotkanie „na szczycie”⁶⁰.

Rokowania bezpośrednie mogą być substytutem rozmaitych celów i prowadzić do efektów ubocznych. Samo utrzymanie kontaktu z drugą stroną może być ważniejsze od porozumienia, negocjacje mogą zastępować inne środki, w tym stosowanie siły; mogą sprzyjać demonstracji wzajemnego zrozumienia, ale także wprowadzaniu przeciwnika w błąd; mogą służyć propagandzie pewnych intencji, pobudzaniu opinii międzynarodowej; wreszcie mogą sprzyjać wpływaniu na strony trzecie⁶¹.

Za pomocą negocjacji można usiłować rozstrzygnąć spór, ustalić nowe reguły, określić sposób stosowania dawnych reguł, poszukiwać zbliżenia rozbieżnych interesów albo wypracowywać w dłuższej perspektywie czasowej zbiorowe

⁵⁸ Polityka faktów dokonanych polega na tym, że jakieś państwo, świadome swojej siły wojskowej i korzystając ze słabości, tchórzostwa lub niezdecydowania państw zainteresowanych, doprowadza jednostronnie do skutku swoje zamiary, a potem poleca specjalistom usprawiedliwienie owego postępowania argumentami prawnymi, historycznymi czy innymi. Przykładem takiej polityki faktów dokonanych było zachowanie się Hitlera w latach 1936-1939, kiedy remilitaryzował Nadrenię, wypowiedział część XII Traktatu wersalskiego, zagarnął Austrię, Sudety, wreszcie Czechosłowację, J. Makowski, dz. cyt. s. 37.

⁵⁹ Rokowania »z pozycji siły«, uciekanie się do metod nacisku, gróźb i stwarzania faktów dokonanych, domaganie się przyjęcia żądań »bez dyskusji« - mają charakter dyktatu i są sprzeczne z zasadą rokowań dyplomatycznych jako instytucji prawa międzynarodowego, J. Sutor, Rola negocjacji, „Sprawy Międzynarodowe” 1972, nr 7-8, s. 7.

⁶⁰ Przykład rokowań polsko-rosyjskich na temat wycofania wojsk b. armii radzieckiej.

⁶¹ J. Bryła, dz. cyt. s. 61-65.

reglamentacje. Negocjacje może zwięźczyć porozumienie, przy czym porozumienie to może zostać sformalizowane za pomocą narzędzi prawnych, lecz nie musi. Negocjacje są chlebem powszednim stosunków międzynarodowych, i w tym sensie państwa, czy raczej ich służby dyplomatyczne są negocjacyjnymi maszynami, wcielającymi w życie zasadę kardynała Richelieu: »Negocjujcie, zawsze negocjujcie!«. Tę wszechobecność negocjacji nasila dodatkowo współczesne dążenie do zakazywania albo przynajmniej ograniczania odwoływania się do przemocy i wojny jako narzędzi polityki narodowej lub rozstrzygania antagonizmów między państwami. Rozwój instytucjonalnej dyplomacji w łonie organizacji międzynarodowych raczej udoskonalił i wzbogacił formy negocjacji, niż zmienił ich naturę, gdyż organizacje te są w znacznej mierze instancjami negocjacji⁶².

W arsenale środków dyplomatycznych państw i organizacji międzynarodowych prawo przewiduje instytucje **konsultacji**, rozumianych jako instrument o wielorakim znaczeniu (wypracowanie zgodnych stanowisk, wymiana informacji, rozważanie spraw wycinkowych, sprawdzenie, jakie są zapatrywania i intencje drugiej strony)⁶³. Do konsultacji odwoływały się postanowienia organizacji Układu Warszawskiego w art. 3 i Traktatu Waszyngtońskiego, powołującego NATO w art. 4⁶⁴. Negocjacje i konsultacje odnoszą się do dwu różnych form aktywności. W negocjacjach strony uznają konieczność osiągnięcia porozumienia, w konsultacjach jedna ze stron zastrzega sobie prawo do podejmowania jednostronnych decyzji⁶⁵. Celem konsultacji jest zapobieganie powstawaniu sytuacji spornych, wczesne ich rozpoznawanie i uregulowanie. Często konsultacje służą jako eufemizmy w zawartych porozumieniach, na przykład art. 6 radziecko-australijskiego układu z 1966 roku

⁶² S. Sur, dz. cyt., s. 23.

⁶³ Zanim dojdzie do właściwych rokowań między stronami, po wstępnym zajęciu stanowisk odbywają się zwykle konsultacje, zarówno wewnątrz stron, jak i między nimi. Mogą one stanowić rodzaj wymiany poglądów, który tym się różni od negocjacji właściwych, że służy wyjaśnieniu stanowisk niż osiągnięciu porozumienia, A. Szatkowski, *Negocjacje międzynarodowe*, Kraków 1996, s. 65.

⁶⁴ Traktat waszyngtoński stanowi w art. 4, że konsultacje mają być prowadzone między stronami *ilekroć* zdaniem którejkolwiek z nich zagrożona będzie integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek z nich, S. Bielen (opr.), dz. cyt., s. 340.

⁶⁵ A. Fowler, *Jak skutecznie negocjować*, Warszawa 2001, s. 21.

postanawiał, że *umawiające się strony godzą się konsultować razem w każdym czasie na żądanie którejkolwiek ze stron w jakiegokolwiek sprawie dotyczącej działania tego układu*⁶⁶.

Konsultacje mają zazwyczaj charakter prewencyjny, ograniczony do spraw procedury uregulowania, a nie samego rozwiązania sporu. Występuje różnica między konsultacjami (zwłaszcza gdy w ich celu tworzy się specjalne organy w formie komisji czy komitetu konsultacyjnego, na przykład Rada OPA) a organami o charakterze konsultatywnym (doradczym), na przykład Doradczy Komitet Obrony OPA.

Konsultacje prowadzi się zwykle na niższym szczeblu niż negocjacje (ich celem jest studiowanie sytuacji dla uniknięcia przeszkód i kontrowersji, proponowanie szczegółowych środków prawnych). Konsultacje mogą poprzedzać właściwe negocjacje i mogą być prowadzone w każdym czasie już po zawarciu porozumienia (na przykład w sprawach umów lotniczych) – w tej drugiej fazie chodzi zawsze o interpretację przepisów, wymianę doświadczeń i informacji.

Podejście prawne do negocjacji międzynarodowych akcentuje rolę **trzeciej strony**. Jej powołanie ma tę zaletę, iż **mediator**⁶⁷ występuje w imieniu obydwu stron, stara się objąć cały problem z punktu widzenia dwu partnerów. Mediacja wyrasta często w sposób naturalny z **dobrych usług**⁶⁸, których celem jest umożliwienie bezpośredniego kontaktu stronom sporu, a także doprowadzenie ich do stołu rokowań. O ile w mediacji potrzebna jest zgoda obu stron, o tyle w dobrych usługach wystarczy fakt zgłoszenia gotowości do ich świadczenia i zgody jednej ze stron⁶⁹. Ich oferent nie uczestniczy w bezpośrednich rokowaniach i nie może wysuwać własnych propozycji załatwienia sporu. Oba sposoby regulowania sporów przy udziale osób trzecich pojawiły się w praktyce między państwami już w czasach starożytnych. Dobre

⁶⁶ Cyt. za: M. Iwanejko, dz. cyt., s. 145.

⁶⁷ łac. *medius* – pośredniczący.

⁶⁸ Dobre usługi (łac. *bona officia*, ang. *good offices*) są procedurą pomocniczą, która ułatwia rokowania bezpośrednie między stronami i nawiązuje je w razie ich zerwania.

⁶⁹ Dobre usługi mogą być zażądane przez jedną ze stron, żądane przez obie strony lub zaofiarowane przez państwo trzecie. Zaofiarowanie dobrych usług nigdy nie może być uważane za akt nieprzyjazny.

usługi i pośrednictwo stanowią formę interwencji, tj. dyplomatycznego udziału osoby trzeciej w rokowaniach między stronami sporu⁷⁰. Różnica między tymi dwoma sposobami załatwiania sporów jest niewielka i może być trudna do uchwycenia w praktyce⁷¹.

Mediator uczestniczy w rokowaniach bezpośrednich, nierzadko zainicjowanych uprzednio przez niego w drodze dobrych usług, głównie jako świadek i gospodarz⁷². Kandydatami oferującymi dobre usługi mogą być: państwa (bądź przywódcy tych państw), utrzymujące dobre stosunki ze stronami konfliktu; mocarstwa predestynowane do narzucania słabszym własnych rozwiązań (na przykład „diplomacja wahadłowa” sekretarza stanu USA; taki wysłannik znajduje posłuch ze względu na prestiż mocarstwa, które reprezentuje); emerytowani mężowie stanu, osoby wielkiego formatu, mające realistyczne pomysły i odpowiednie wpływy w całym świecie, by owe pomysły wcielać w życie⁷³, a także czas, (na przykład Jimmy Carter, Felipe Gonzalez⁷⁴; ten ostatni zaoferował swoje dobre usługi w 1998 roku prezydentowi Serbii Slobodanowi Miloševićowi); wreszcie politycy żądni rozgłosu, pojawiający się wszędzie tam, gdzie głośno (takim przykładem był dyktator libijski płk Muammar Kaddafi, który w niemal każdym konflikcie oferował swoje dobre usługi). Nie bez znaczenia jest mediacyjna rola organizacji międzynarodowych⁷⁵. Mediacja ma zawsze charakter fakultatywny, odbywa się za zgodą stron. Mediator nie jest sędzią czy arbitrem, lecz jedynie doradcą, może też udzielać zaleceń stronom⁷⁶. Warunkiem

⁷⁰ J. Sutor, *Pokojuwe załatwianie sporów...*, s. 119-132.

⁷¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 461.

⁷² M. Iwanejko, dz. cyt., s. 165.

⁷³ Do najślynniejszych mediatorów w historii XX wieku należał prezydent USA Theodore Roosevelt, który doprowadził dzięki osobistej mediacji do zawarcia pokoju w Portsmouth, kończącego wojnę rosyjsko-japońską, za co otrzymał pokojową Nagrodę Nobla.

⁷⁴ Uprawiający tzw. *broker diplomacy* (ang.) - określenie aktywności dyplomatycznej wybitnych osobistości i niektórych organizacji pozarządowych, ukierunkowanych na rozwiązywanie konfliktów.

⁷⁵ *Jako instytucje wyposażone we względną autonomię i usytuowane między państwami, organizacje międzynarodowe z jednej strony dysponują własnymi wpływami o różnej sile, z drugiej zaś służą jako katalizatory niektórych procesów międzypaństwowych*, S. Sur, dz. cyt., s. 373.

⁷⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 461.

jest poszanowanie suwerennych praw stron w sporze i dobrowolny udział tych stron w załatwianiu sporu przy udziale mediatora.

Mediatorem mogą być nie tylko podmioty prawnomiędzynarodowej, ale także osoby fizyczne: możliwe jest pośrednictwo osobiste, indywidualne i zbiorowe, przez organizacje międzynarodowe i ich organy. Podstawową przesłanką prowadzenia skutecznych mediacji jest zaufanie stron w stosunku do mediatora. Ważną rolę odgrywa też poufność tej procedury. Mediator stwarza stronom motywację do zawarcia porozumienia (*jeżeli się nie dogadacie, to...*), ubezpiecza strony przed rozwojem nieprzewidzianych wypadków, gwałtownym czy destrukcyjnym rozwojem sytuacji, modyfikuje ograniczenia organizacyjne, w których można zmieniać obowiązujące przepisy (wymaga to odpowiedniej kompetencji legislacyjnej), wprowadza ogólne normy postępowania i kontroluje ich przestrzeganie (na przykład demaskuje demagogię), wyraża ocenę poszczególnych posunięć negocjatorów i akceptację dla konkretnych rozwiązań⁷⁷.

Jako strona trzecia, mediator ma do dyspozycji zestaw środków do wpływania na przebieg negocjacji. Mogą to być: szybka propozycja tymczasowego rozwiązania jako pierwszy krok do kompromisu; ukazanie, że w sytuacjach bez wyjścia pewne wyjścia jednak istnieją; stymulowanie do pracy w krótkim czasie; kierowanie pertraktacjami; przerywanie zbyt długich wywodów i ukierunkowywanie dyskusji; wspieranie postaw poprawnych, otwartości i kompromisowości, a odrzucanie postaw rywalizacji i nieszczerości; blokowanie tendencji do rozszerzania tematyki negocjacji w nieskończoność; wykorzystywanie przewagi psychologicznej: strony łatwiej pójdą na ustępstwa wobec mediatora niż wobec oponenta⁷⁸.

Mediator powinien mieć umiejętność oddziaływania na innych, duże kompetencje, zdolność sterowania przebiegiem negocjacji⁷⁹, utrzymywać stosunki

⁷⁷ H. Qi, *A Comparison of the Effectiveness of International Conflict Mediation Strategies*, „Chinese Journal of International Politics” 2007, vol. 1, s. 589-622.

⁷⁸ K. Bargiel-Matusiewicz, *Negocjacje i mediacje*, Warszawa 2007, s. 87-96.

⁷⁹ Mediator może wprowadzać do procesu takie elementy jak nacisk czy kary i nagrody, J. Bryła, dz. cyt., s. 168.

z obiema stronami, dokładnie zrozumieć przedmiot sporu. Mediator łatwiej niż jedna z osób bezpośrednio zaangażowanych w konflikt może oddzielić „ludzi od problemu” i skierować dyskusję na interesy i możliwości. Może też zasugerować jakąś neutralną bazę rozstrzygnięcia sporu. Trzecia strona może oddzielić poszukiwanie rozwiązań od podejmowania decyzji, ograniczyć liczbę decyzji niezbędnych do osiągnięcia porozumienia i pomóc stronom zrozumieć, co otrzymają, kiedy podejmą decyzję.

Jednym ze sposobów, za pomocą którego może to wszystko uczynić, jest tzw. procedura jednego tekstu. Jeśli strony nie mogą dojść do porozumienia, wkracza mediator, który rozpoznaje dokładnie wszystkie ich interesy, prosi o jasne określenie ich stanowisk, naciska na długą serię ustępstw, sporządza listę oczekiwań i potrzeb, dokonuje ich klasyfikacji według ważności, przedstawia kolejne wersje, punkt po punkcie, prosi o krytykę, postępuje tak aż do uzyskania jednego tekstu porozumienia. Oznacza to długi i żmudny proces dochodzenia do kompromisu. Kwestią otwartą pozostają gwarancje realizacji zobowiązań, wynikających z zawartego dzięki pośrednictwu porozumienia. Według Rogera Fishera, Williama Ury’ego i Bruce’a Patrona, procedura jednego tekstu nie tylko przesuwą grę daleko od negocjacji pozycyjnych, ale też znacznie upraszcza zarówno proces poszukiwania rozwiązań, jak i wspólnego podejmowania decyzji. Najślawniejszy przypadek zastosowania procedury jednego tekstu odnosi się do roli mediacyjnej USA w Camp David w 1978 roku między Egiptem a Izraelem. Poprawianie szkicu rozwiązania, zaproponowanego przez Waszyngton trwało 13 dni i objęło 23 wersje, aż do akceptacji. Procedura sprawdziła się nadzwyczaj dobrze jako metoda ograniczenia liczby decyzji, zmniejszenia niepewności związanej z każdą z nich i zapobiegania zamykaniu się każdej ze stron oraz trwaniu przy swoich stanowiskach. Procedura jednego tekstu jest użyteczna w negocjacjach dwustronnych z udziałem mediatora, ale wprost niezbędna w negocjacjach wielostronnych. Jest to jedyny sposób

uproszczenia procesu podejmowania decyzji i punkt wyjścia do wzajemnego komunikowania⁸⁰.

Zasady negocjacji międzynarodowych

Negocjacje międzynarodowe, w tym dyplomatyczne, opierają się na wielu zasadach moralnych, politycznych i prawnych, które decydują o ich powodzeniu⁸¹. Naruszenie zasad oznacza zwykle poderwanie zaufania między stronami, może powodować załamanie procesu negocjacyjnego, a nawet zerwanie stosunków wzajemnych. Dlatego słusznie zauważa się, że strony rokowań są motywowane mieszaniną moralności i kalkulacji w ich stosowaniu⁸². Ponadto z praktyki negocjacyjnej wiadomo jest, że samo powoływanie się na zasady wcale nie ułatwia osiągnięcia porozumienia.

Źródła reguł gry w negocjacjach (fr. *princeps des négociations*) należy szukać w starożytności, wraz z kształtowaniem się zasad gościnności i nietykalności posłańców⁸³. Z czasem powstała praktyka, której wynikiem było ukształtowanie się wielu norm zwyczajowych. Mimo że dotychczas zawarto wiele konwencji międzynarodowych, dotyczących reprezentacji i występowania państw w obrocie międzynarodowym, to jednak brakuje spójnego kodeksu norm, odnoszących się do negocjacji dyplomatycznych.

Ponieważ negocjacje dyplomatyczne należą do czynności prawnomiędzynarodowych, zatem ich związek z przestrzeganiem norm prawnomiędzynarodowych pozostaje nierozwalny⁸⁴. Normy te znajdujemy

⁸⁰ R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*, Warszawa 2013, s. 155-156.

⁸¹ Rodowód rozmaitych zasad sięga starożytności. Tak więc na przykład indyjski kodeks prawny Manu (Protoplasty Ludzkiej Rasy) regulował pokojowe rozwiązywanie skomplikowanych kwestii między państwami w sposób pokojowy. Przykładów przestrzegania zasad dostarcza także historia starożytnej Hellady i Rzymu. Zob. Szerzej: Ch. Jönsson, R. Langhorne (eds), *History of Diplomacy*, London 2004.

⁸² J. Bryła, dz. cyt., s. 136.

⁸³ *Żaden rząd nie chce zdyskredytować swojej wiarygodności, nie dotrzymując gwarancji bezpieczeństwa dla negocjatora strony przeciwnej*. Tamże.

⁸⁴ Prawo międzynarodowe nie reguluje sprawy procedury rokowań dyplomatycznych, nie wiążąc i nie krępując stron *a priori* określonymi zasadami postępowania podczas rokowań, które mogłyby okazać się niewygodne dla

w źródłach prawa międzynarodowego, pośród których Karta Narodów Zjednoczonych pozostaje aktem naczelnym, a jej wykładnię autentyczną stanowi Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących przyjaznych stosunków między państwami, z 24 października 1970 roku. Do najważniejszych zasad prawnych negocjacji dyplomatycznych zaliczamy zasady: praworządności międzynarodowej, suwerennej równości państw, nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiej strony/stron, dobrej wiary, ufności i wiarygodności, partnerstwa i wzajemnych korzyści, swobody wyrażania woli, wypowiedzania się i artikulacji oczekiwań, nieszkodzenia drugiej stronie i państwu trzecim. Przestrzeganie wymienionych norm jest konsekwencją przekonań o konieczności podejmowania działań zgodnych z prawem i prowadzących do celu (jest wyrazem coraz dojrzszej świadomości prawnej pośród elit rządzących); jest wynikiem przymusu lub jego groźby ze strony państwa silniejszego, ugrupowań sojusznicznych lub organizacji międzynarodowej; jest rezultatem interesu państwa, dostrzeganego w odwzajemnionym działaniu innego państwa bądź państw. Zwłaszcza ten ostatni motyw skłania państwa do adaptacji (dostosowania się) i regulowania swoich potrzeb oraz interesów na drodze przetargu i kompromisu⁸⁵. Znajdują więc w negocjacjach dyplomatycznych zastosowanie zarówno normy prawa dyplomatycznego (immunitety i przywileje, ekstradycja, azyl i in.), prawa handlowego, komunikacyjnego, jak również normy rozbrojeniowe i w sprawie środków budowy zaufania.

Pośród norm zwyczajowych na uwagę zasługują zasady: wzajemnego szacunku (czci), unikania sporów na temat statusu stron negocjujących, przestrzegania uzgodnionego porządku negocjowania, przestrzegania częściowych porozumień, zachowania elastyczności, unikania ultimatum, odwzajemniania ustępstw,

jednej z nich. Procedura oraz porządek obrad ustalane są zazwyczaj przez same zainteresowane strony i nie mogą być narzucane którejkolwiek z nich. Niekiedy skomplikowane i kontrowersyjne sprawy procedury mają jednak ważne znaczenie dla sprawnego i pomyślnego przebiegu rokowań, gdyż kryją się za nimi istotne polityczne kwestie. Rokowania na tematy proceduralne mogą na przykład stanowić wskazówkę w sprawie wykazania dobrej woli i pojednawczości stron, J. Sutor, *Rokowania dyplomatyczne...*, s. 75-76.

⁸⁵ A. Szałkowski, dz. cyt., s. 19.

odwzajemniania przysług, powstrzymywania się od jawnych kłamstw⁸⁶, unikania nieuzasadnionego okazywania emocji, brutalności i gwałtowności⁸⁷. Wszystkie reguły sprzyjają większej przewidywalności działań stron, przez co racjonalizacji ulegają koszty rozmów i sprzyja to podnoszeniu wzajemnej wiarygodności. Maleje też prawdopodobieństwo odbioru działań w kategoriach manipulacji. Reguły nie są czymś niezmiennym w czasie, ale ich zmiana wymaga poinformowania drugiej strony lub konsultacji z nią⁸⁸.

Protokół dyplomatyczny narzuca szereg reguł, związanych z organizacją i technikami służby zagranicznej, w tym także organizowania rokowań dyplomatycznych. Na szczególną jednak uwagę zasługują reguły dobrego wychowania (fr. *savoir vivre*) oraz etykiety i dobrych manier⁸⁹. Wprowadzie doświadczeni praktycy zauważają, że błędy protokolarne i rozmaite *faux pas* są nieuniknione, ale należy podchodzić do nich – jeśli dotyczą drugiej strony – z życzliwą wyrozumiałością, zaś do własnych – z wyraźnym daniem do zrozumienia, że nie wynikają one ze złej woli. Humorystyczne pomniejszanie wagi problemu jest najlepszym rozwiązaniem w takich sytuacjach⁹⁰.

Spośród zasad prawnych na czoło wysuwa się zasada **praworządności międzynarodowej – legalizmu** (ang. *rule of law*), tj. przestrzegania w procesach negocjacyjnych norm zwyczajowych i stanowionych, a zwłaszcza *ius cogens* i zasad Karty NZ. Każde rozwiązanie sporu międzynarodowego za pomocą rokowań dyplomatycznych wzbogaca istniejące prawo międzynarodowe o nowe reguły,

⁸⁶ Liczne są powody, które modyfikują regułę prawdomówności w negocjacjach międzynarodowych. Należą do nich choćby podstawowe zasady dyskusji negocjacyjnej, na przykład poufności czy tajemnicy państwowej, a także troska o *bonum commune* (łac. dobro wspólne) czy wzgląd na *vis maior* (łac. siła wyższa). Dlatego autorzy poradników uznają, że negocjator nigdy nie powinien mówić nieprawdy, ale też nie musi zawsze mówić całej prawdy, S. Długosz, dz. cyt., s. 19.

⁸⁷ J. Bryła, dz. cyt., s. 137-144.

⁸⁸ A. Winch, S. Winch, *Negocjacje: jednostka, organizacja, kultura*, Warszawa 2005, s. 53.

⁸⁹ W poradnikach negocjacyjnych zwraca się uwagę na umiejętności „poruszania się w salonie”, co znajduje wyraz we francuskiej terminologii: *politesse* (uprzejmość), *galanterie* (wytworność i umiejętność prawienia komplementów), *esprit* (zmysł humoru), *complaisance* (grzeczność i usługowość), *enjouement* (umiejętność bawienia, zwłaszcza w odniesieniu do dam), *flatterie* (umiejętność zręcznego schlebiania i chwalenia), *bon mot* (dowcip, zręczne powiedzenie), J.M. Nowak, dz. cyt., s. 81.

⁹⁰ Tamże, s. 74.

precedensy i interpretacje⁹¹. O ile jednak wszystkie normy traktatowe mogą ulegać zmianom, o tyle normy imperatywne nie mogą być przedmiotem negocjacji. Są one rezultatem woli powszechnej, woli „społeczności międzynarodowej” jako całości (łac. *voluntas civitatis maximae servanda est*)⁹².

Zasada **suwerennej równości państw** oznacza przede wszystkim prawo każdego państwa do równości wobec prawa, integralności terytorialnej oraz wolności i niepodległości politycznej. Zasada implikuje poszanowanie indywidualności, tj. osobowości⁹³ i odmienności każdego z państw, co znajduje wyraz w kurtuazji międzynarodowej (łac. *comitas gentium*⁹⁴) i różnych procedurach, na przykład przy zawieraniu umów. Z poszanowania równości i suwerenności państw w sporze wynika przekonanie, że *volenti non fit iniuria* (łac. chcącemu nie dzieje się krzywda). Jest to zasada oparta na zdaniu prawnika rzymskiego Domitiusa Ulpiana (170-228), wyrażająca rolę woli wewnętrznej przy dokonywaniu aktów prawnych. Zatem zgoda osiągnięta drogą ścierania się przeciwstawnych stanowisk w trakcie negocjacji jest wyrazem suwerennej i równej woli stron (od kwestii proceduralnych, na przykład kształt stołu⁹⁵, przez poszanowanie porządku prawnego i praw drugiej

⁹¹ M. Lachs, *International Law, Mediation, and Negotiation*, [w:] A.S. Lall (ed.), *Multilateral Negotiation and Mediation. Instruments and Methods*, New York 1985, s. 192.

⁹² K. Kocot, *Pacta sunt servanda w prawie traktatów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1973, nr 12, s. 65-66.

⁹³ Stwierdzenie, że państwo ma osobowość znaczy, że jest jednostką prawną zdolną do posiadania praw i obowiązków, do sprawowania pewnych kompetencji i do podlegania pewnym regułom. Ta zdolność leży w sferze wirtualnej i nie należy jej mylić z konkretnym zakresem zobowiązań, jakie dane państwo zaakceptowało, i posiadanymi przez nie prawami. Chodzi tylko o zdolność wspólną dla wszystkich państw, S. Sur, dz. cyt., s. 231.

⁹⁴ Łac. *comitas gentium*, fr. *courtoisie internationale* – sposoby postępowania, oparte jedynie na uprzejmości, które nie są źródłem prawa, chociaż z biegiem czasu mogą przekształcić się w zwyczaj międzynarodowy. Ich stosowanie zależy wyłącznie od woli państwa, J. Makowski, dz. cyt., s. 18-19.

⁹⁵ *Zajmowanie miejsca przy stole jest elementem niezmiernie ważnym podczas procesu negocjacyjnego. To, jakie miejsce zajmujemy przy stole, wywiera wpływ na naszą postawę i przebieg rozmowy. Odpowiednie miejsce dla naszego partnera ma wielkie znaczenie, gdyż od początku rozmowy można stworzyć klimat przyjacielski lub zacząć negocjacje w klimacie konfrontacji (...). Według specjalistów od zależności przestrzennych najkorzystniejsza jest pozycja na skos, czyli >>przypięcioko w rogu<<. Obaj partnerzy znajdują się na tyle blisko siebie, aby móc swobodnie rozmawiać, a jednocześnie oddzielający ich kawałek blatu sprawia, że czują się neutralni i bezpieczni. Atmosfera jest luźna i przyjazna, ma to związek ze swobodnym kierowaniem wzroku. Dlatego też przesunięcie krzesła w początkowej fazie rozmów na róg stołu może rozładować napiętą atmosferę i przyczynić się do korzystniejszych negocjacji. Warto przy okazji zauważyć, że najkorzystniejsze jest usytuowanie negocjatorów przy okrągłym stole, który nie tylko najpełniej odpowiada zasadzie równości, ale także stwarza atmosferę współpracy. Układ „poprzez stół”, czyli naprzeciwko siebie podkreśla odrębność stron,*

strony⁹⁶, precedencję⁹⁷, zasady większości i jednomyślności, przewodniczenie na przemian, po regułę alternatu⁹⁸ przy zawieraniu porozumień dwustronnych)⁹⁹.

Zasada **wzajemności** stanowi węzeł obligacyjny, łączący dwa państwa, z których każde obiecuje drugiemu w identycznych okolicznościach tak samo traktować jego interesy, jak ono traktuje jego. W znaczeniu materialnym polega na traktowaniu interesów drugiego w sposób ściśle taki sam pod względem treści, natomiast w ujęciu formalnym polega tylko na stosowaniu traktowania parytetowego¹⁰⁰. W sumie chodzi o równe traktowanie interesów stron. Z zasadą tą wiąże się udział w ustalaniu procedur negocjacyjnych. Żadna ze stron w sporze nie może na przykład z góry i jednostronnie określać terminu rozpoczęcia, zakończenia lub trwania rokowań, gdyż byłoby to pogwałcenie zasady wzajemności. Kwestie te

prowołuje wszak do konfrontacyjnego stylu rozmów, Cz. Szwed, *Znaczenie gestów w negocjacjach*, Bielsko-Biała 2002, s. 75-76.

⁹⁶ Zawieranie umów międzynarodowych wymusza znajomość i respektowanie nie tylko prawa międzynarodowego, ale i prawa wewnętrznego partnera negocjacji. Z tych powodów nieodzowne jest włączanie do zespołu negocjacyjnego specjalisty lub utrzymywanie stałych kontaktów z prawnikiem, znającym przepisy prawa lokalnego, które mogą mieć wpływ na jakość i wykonalność zawartego porozumienia, H. Januszek, G. Krzyminiewska, *Poradnik negocjatora. Jak sprawnie negocjować*, Bydgoszcz 1995, s. 43.

⁹⁷ Łac. *praecedere* – iść na przód; *praecedentia* – pierwszeństwo, starszeństwo, porządek pierwszeństwa: oznacza pierwszeństwo w randze dyplomatycznej, wyższe zaszerogowanie lub prawo do wyższego (ważniejszego) miejsca przy stole albo na sali obrad, J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005, s. 293-294.

⁹⁸ Łac. *alternare, alternatio* – czynić coś na przemian: reguła alternatu albo kolejności ma zastosowanie głównie przy układaniu umów międzynarodowych, dla dania wyrazu zasadzie równości prawnej państw. Polega ona na tym, że w egzemplarzu przeznaczonym dla danego państwa figuruje ono wszędzie na pierwszym miejscu, zarówno w komparycji, jak i przy podpisie i w samej osnowie aktu. Jeśli umowę zredagowano w językach obu stron i jeśli oba języki są umieszczone *en face* w dwu kolumnach, w egzemplarzu przeznaczonym dla danego państwa jego język jest na pierwszym miejscu, tj. po prawicy heraldycznej (trzymając jakiś dokument przed oczami, za prawicę heraldyczną uważa się lewą stronę i traktuje się ją jako stronę honorową). To samo ma miejsce przy podpisie, J. Makowski, dz. cyt., s. 7-8; J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny...*, s. 23.

⁹⁹ Gdy tekst umowy jest napisany w językach obu państw, obok siebie, na kolejnych stronach umowy, wówczas egzemplarz umowy przeznaczony dla danego państwa zawiera jej tekst w rodzimym języku po lewej stronie. Jeśli zaś teksty umowy są zamieszczone na osobnych stronicach, wówczas tekst umowy przeznaczony dla danego państwa znajduje się w okładkach jako pierwszy, a po nim tekst dla drugiego państwa. Reguła alternatu obowiązuje także przy tzw. przesnurowywaniu umowy. Egzemplarz przeznaczony dla danego państwa jest przesnurowywany tasiemką lub sznurkiem w barwach narodowych, którego końce są zabezpieczane na ozdobnej twardej okładce umowy dwiema pieczęciami lakowymi. W egzemplarzu przeznaczonym dla danej strony umowy jej pieczęć jest wyciskana z lewej strony, a dla drugiej strony umowy – z prawej. Z kolei przy parafowaniu umowy przedstawiciel strony danej umowy składa swoje parafy pod tekstem z lewej strony na egzemplarzu przeznaczonym dla niego, J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny...*, s. 23-24.

¹⁰⁰ Łac. *paritas* – równość, jedność; *pariter* – na równi, w równym stopniu, jednakowo. Zasada parytetu oznacza zrównanie różnych podmiotów na podstawie przepisów prawa. Por. J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny...*, s. 275.

mogą być ustalone wyłącznie na zasadzie wzajemnego porozumienia między stronami¹⁰¹.

Zasada **nieingerencji (nieinterwencji) w sprawy wewnętrzne** drugiej strony (stron) zakłada poszanowanie kompetencji wewnętrznej i autonomii państw, zwłaszcza jeśli chodzi o ich jurysdykcję. Interwencja dokonywana w różnych formach narusza zasadę suwerennej równości państw. Strony negocjacji nie mają zatem prawa do wywierania jakiegokolwiek nacisku, zmierzającego do podporządkowania swoim interesom czyichś praw wynikających z suwerenności. Nie mogą też udzielać bezpośredniej lub pośredniej pomocy jakimkolwiek działaniom (terrorystycznym, wywrotowym), zmierzającym do obalenia siłą ustroju innego państwa. W doktrynie prawnomiędzynarodowej dopuszcza się tzw. interwencję humanitarną¹⁰², czyli podejmowaną w obronie praw człowieka. Jak uczy doświadczenie, może ona dawać pretekst dla tzw. ideologizacji negocjacji, czyli stawiania na pierwszym miejscu przed sprawami merytorycznymi kwestii ideologicznych (więźniów politycznych, dyskryminacji rasowej, demokracji, itp.).

Zasady **dobrej wiary** (łac. *bona fides*), **ufności i wiarygodności** (łac. *pacta sunt servanda*¹⁰³) oznaczają prowadzenie rokowań w taki sposób, aby osiągnąć rozwiązanie zadowalające dla wszystkich stron. Zasada dobrej wiary¹⁰⁴ oznacza *zamiar wewnętrzny pozostania w granicach nie tylko prawa formalnego, ale i słuszności oraz nieprzysparzania sobie zysku niesłusznego, ani pozbawiania drugiego praw, które mu istotnie, nie tylko formalnie, przysługują*¹⁰⁵. Przykładem naruszenia zasady dobrej wiary jest nieuzasadnione przerwanie rozmów, nieuzasadnione

¹⁰¹ Tenże, *Rokowania dyplomatyczne...*, s. 71.

¹⁰² Zob. szerzej: J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia-etyka-polityka-prawo*, Gdańsk 2005.

¹⁰³ Zawarte umowy powinny być dotrzymywane. Jest to zasada „świętości” umów, będąca podwaliną całego porządku prawnomiędzynarodowego.

¹⁰⁴ Pojęcie „dobrej wiary” w znaczeniu subiektywnym oznacza stan psychiczny danej osoby, jej przekonanie o istnieniu jakiegoś prawa lub stosunku prawnego. W znaczeniu obiektywnym oznacza to samo co dobre obyczaje, rzetelność, uczciwość.

¹⁰⁵ Przeciwnieństwem tego pojęcia jest zła wiara (łac. *mala fides*). Złej wiary nie domniemywa się, ale powołujący się na nią musi jej dowieść. J. Makowski, dz. cyt., s. 25, 118.

opóźnienia bądź odmowa rozważenia propozycji¹⁰⁶. W kontekście stosowania tych zasad pojawia się zawsze problem etyczności negocjacji, a więc niewprowadzania w błąd, unikania kłamstw, niestosowania oszustwa, szantażu, przekupstwa, podstępu, nieużywania obelg. Zasadą „starej dyplomacji” było – o czym wspominał Remigiusz Bierzanek – stosowanie zasady: (łac.) *affirmare principium – negare consequentias*, co oznaczało afirmowanie mocy obowiązującej prawa (często w złej wierze, na przykład dla prowadzenia wojen zaborczych, którym nadawano charakter działania w obronie naruszonych praw), pozbawionego jednak w konkretnym przypadku praktycznego znaczenia¹⁰⁷.

Zasady **partnerstwa i obopólnych (wzajemnych) korzyści** zakładają równorzędne traktowanie i wartościowanie; chodzi o to, aby żadna ze stron nie czuła się dyskryminowana czy mniej wartościowa od drugiej; akcentują też jednakowy udział w podejmowaniu decyzji i ponoszeniu odpowiedzialności za nie. Obopólny charakter korzyści oznacza, że wszyscy uczestnicy negocjacji czują się ich beneficjentami („wygranymi”, „zwycięzcami”).

Zasada **równego bezpieczeństwa** stanowi, że zastosowanie określonego pokojowego sposobu załatwiania sporów nie może prowadzić do osłabienia bezpieczeństwa jednej ze stron, a więc zachwiania istniejącej równowagi w tym zakresie.

Zasada **sprawiedliwości** odwołuje się do uczciwego, bezstronnego i prawego postępowania w sprawie odpowiedniego rozdziału dóbr czy wartości, na podstawie przyjętych w danej zbiorowości norm etycznych. Klasyczna definicja pochodzi od rzymskiego prawnika Ulpiana, według którego sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą przyznania każdemu należnego mu prawa (łac. *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*).

Zasada **swobodnego wyrażania woli, wypowiedania się i artykulacji oczekiwań** odnosi się zarówno do samego przebiegu negocjacji, jak i ich

¹⁰⁶ M.N. Shaw, dz. cyt., s. 542.

¹⁰⁷ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki...*, s. 94.

przedmiotu¹⁰⁸. W rokowaniach dominującym sposobem postępowania powinna być perswazja, siła argumentu, a nie argument siły (łac. *plus ratio quam vis*¹⁰⁹). Strony mają prawo do wyboru takiej formy perswazji, jakie uznają za najbardziej skuteczne i właściwe z punktu widzenia zakładanych celów, lecz bez wzajemnego oskarżania się i napaści. Wybrane strategie negocjacyjne w dużej mierze warunkują dobór środków realizacyjnych. Państwa nie są jednak nieograniczone w wyrażaniu swojej woli, zwłaszcza w sferze przedmiotowej. Raz podjęte zobowiązania mogą bowiem być zmienione jedynie przy udziale i zgodzie tych, z którymi wcześniej zostały podjęte. Podobnie nie można wyrażać sprzeciwu wobec norm powszechnie obowiązujących (*ius cogens*)¹¹⁰, dotyczących na przykład zakazu wojny agresywnej, zakazu niewolnictwa, pracy przymusowej, handlu ludźmi i in.

Zasada **nieszkodzenia drugiej stronie i państwom trzecim** oznacza obowiązek takiego traktowania partnerów, aby żaden z nich nie czuł się zagrożony, poszkodowany ani dyskryminowany. Dotyczy to także państw niebiorących udziału w rokowaniach. W sensie pozytywnym zasada ta wiąże się z uzasadnieniem konieczności przyznawania przedstawicielom stron negocjujących przywilejów i immunitetów dyplomatycznych (łac. *ne impediatur legatio*¹¹¹).

Ponieważ negocjacje dyplomatyczne coraz częściej służą „zarządzaniu” różnymi problemami i sprawami globalnymi, zatem upowszechniane są zasady, odwołujące się zwłaszcza do kolektywnej świadomości i potrzeb współdziałania międzynarodowego. Należą do nich zasady: subsydiarności (ang. *subsidiarity*), solidarności (ang. *solidarity*), kompatybilności (ang. *compatibility*) i współodpowiedzialności (ang. *co-responsibility*)¹¹².

¹⁰⁸ K. Kocot, dz. cyt., s. 160.

¹⁰⁹ *Rozum wyższy niż siła; niech przewodzi nie siła, lecz słuszość* – dewiza Uniwersytetu Jagiellońskiego. Etym. od *Plus ratio quam vis caeca valere solet* – rozum zwykle bardziej się przydaje niż ślepa siła. *Elegia 2*, Caius Cornelius Gallus, 69-26 r. p.n.e.

¹¹⁰ M. Lachs, dz. cyt., s. 191.

¹¹¹ Oznacza, że nie należy postawi (negocjatorowi) przeszkadzać w wykonywaniu funkcji przedstawicielskich. Stanowi najważniejsze uzasadnienie konieczności przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, J. Makowski, dz. cyt., s. 71.

¹¹² J.M. Nowak, dz. cyt., s. 39.

Zasada **subsydiarności** (pomocniczości)¹¹³ jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej, a także elementem katolickiej nauki społecznej. Oznacza postulat wzajemnego wspomagania się, rozwiązywania problemów lokalnych siłami lokalnymi, a globalnych – przy udziale struktur globalnych. Na forum międzynarodowym odnosi się do dzielenia zadań między różne organizacje i państwa, na przykład w sprawie rozwiązania konfliktu afgańskiego.

Zasada **solidarności** determinuje gotowość państw i organizacji międzynarodowych (ich przedstawicieli) do podejmowania działań na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów ludzkości, na przykład zagrożeń klimatycznych, bezpieczeństwa energetycznego.

Zasada **kompatybilności** postuluje harmonijne współistnienie i niesprzeczne współdziałanie z pożytkiem dla każdej ze stron. Chodzi przede wszystkim o jej stosowanie w koordynowaniu wysiłków na rzecz odbudowy państw upadłych czy też państw wychodzących z konfliktu, na przykład w Afganistanie czy Sudanie.

Zasada **współodpowiedzialności** oznacza dzielenie odpowiedzialności przez strony negocjacji za całość spraw, które podlegają regulacji. Na przykład rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych w wielu państwach upadłych wymaga zespolonego wysiłku i solidarnego dzielenia kosztów podejmowanych operacji.

Wymienione zasady nie ograniczają stosowania innych norm i reguł gry, po które sięgają państwa i organizacje międzynarodowe podczas rokowań dyplomatycznych. Pomysłowość negocjatorów w przywoływaniu rozmaitych zasad, tak zwyczajowych, jak i stanowionych, jest warunkiem osiągnięcia rozwiązań korzystnych i trwałych.

* * *

Negocjacje dyplomatyczne spełniają w systemie stosunków międzynarodowych funkcje regulacyjne. Należy przede wszystkim do nich funkcja normatywna. Inne funkcje związane są z prewencją i interwencją w sprawy

¹¹³ Łac. *subsidium* – pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. Władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły.

wymagające pilnego rozwiązania. Te ostatnie wiążą się zatem z załatwianiem sporów międzynarodowych. Negocjacje sprzyjają uśmierzaniu napięć i konfrontacji, ułatwiają budowanie klimatu zaufania i stabilności. Dzięki nim w stosunkach międzynarodowych udało się stworzyć warunki organizacyjno-prawne, składające się na trwałą infrastrukturę normatywną i instytucjonalną (prawo i organizacje międzynarodowe).

Rozpatrując negocjacje dyplomatyczne od strony funkcjonalnej, należy zwrócić uwagę, iż regulują one stosunki wzajemne między stronami, a także odnoszą się do relacji ich wzajemnych interesów. Są zaprzeczeniem dyktatu i narzucania woli słabszym uczestnikom stosunków międzynarodowych przez silniejszych. Opierając się bowiem na prawie międzynarodowym, a zwłaszcza na zasadzie suwerennej równości państw, negocjacje dyplomatyczne zapobiegają stosowaniu przymusu (a także wszelkich gróźb użycia siły), co zapobiega tworzeniu traktatów nierównoprawnych i niesprawiedliwych¹¹⁴.

Jeśli chodzi o relacje interesów, to w negocjacjach dyplomatycznych znajduje odzwierciedlenie zarówno status państw uczestniczących, jak i ich preferencje czy wartości. Nawet gdy występuje między stronami asymetria siły czy potencjałów, ich interesy zasługują na równe traktowanie. Jest to rezultat uniwersalizacji norm prawa międzynarodowego, sprzyjającej demokratyzacji stosunków międzynarodowych. Ponieważ stosunki międzynarodowe od najdawniejszych czasów mają charakter pluralny i heterogeniczny, zatem negocjacje służą właśnie akceptacji i uznaniu tej różnorodności. Prawna ochrona interesów stron uczestniczących w negocjacjach jest warunkiem utrzymania pokojowego charakteru ładu międzynarodowego.

Uniwersalny charakter negocjacji dyplomatycznych polega współcześnie na tym, że praktycznie obejmują one wszystkie sfery stosunków międzynarodowych, przyczyniając się do ich jurydyzacji, tj. wpisania w system obowiązujących norm prawa międzynarodowego. Jeśli natomiast pojawiają się nowe problemy, dotąd

¹¹⁴ W praktyce stosunków międzynarodowych zdarzały się w przeszłości liczne odstępstwa od tych wzorów zachowań.

nieuregulowane w prawie międzynarodowym, negocjacje dyplomatyczne służą poszukiwaniu nowych regulacji. Przykładem mogą być negocjacje klimatyczne¹¹⁵ czy arktyczne¹¹⁶. Często chodzi o znalezienie jakiegoś *modus vivendi*¹¹⁷, czyli prowizorium, oznaczającego tymczasowe rozwiązanie jakiegoś problemu czy sporu do czasu jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Stanisław Bieliński – dr hab., prof. UW, Instytut Stosunków Międzynarodowych WDiNP UW, Redaktor Naczelny czasopisma „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”

Abstrakt

Prawo do negocjacji mają wszystkie podmioty prawa międzynarodowego. Negocjacje występują w znaczeniu *stricto* i *largo*. W znaczeniu węższym jest to instytucja pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, w znaczeniu szerszym – uniwersalny sposób załatwiania wszelkich problemów. Istotą negocjacji dyplomatycznych jest poszukiwanie kompromisu między stronami. Negocjacje międzynarodowe opierają się na zasadach moralnych, politycznych i prawnych. Do najważniejszych zasad prawnych należą zasady: praworządności międzynarodowej, suwerennej równości państw, nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiej strony/stron, dobrej wiary, ufności i wiarygodności, partnerstwa i wzajemnych korzyści, swobody wyrażania woli, wypowiedzania się i artykulacji oczekiwań, nieszkodzenia drugiej stronie i państwom trzecim.

¹¹⁵ H. Gnaś, *Międzynarodowy Komitet Negocjacyjny w procesie negocjacji klimatycznych*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations” 2011, nr 1-2, s. 199-217.

¹¹⁶ M. Łuszczuk, *Rozwój sytuacji międzynarodowej w Arktyce a delimitacja obszarów morskich na Oceanie Arktycznym*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations” 2010, nr 3-4, s. 139-153.

¹¹⁷ Łac. - sposób współżycia; swoisty kompromis ustanowiony w nadziei, że oczekiwane cele i interesy zostaną osiągnięte w przyszłym ostatecznym porozumieniu, J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny...*, s. 229.

CHARACTERISTIC AND LEGAL RULES OF DIPLOMATIC NEGOTIATIONS

Abstract

All subjects of international law have the right to negotiate. Negotiations are understood in a strict and a broad sense. It is the instrument of peaceful settlement of international disputes and the universal way of doing any issues. The essence of diplomacy is to seek a compromise between the parties. International negotiations are based on the moral, political and legal principles. The most important legal rules are: legality, the sovereign equality of states, non-interference in the internal affairs of other parties, good faith, trust and reliability, partnership and mutual benefit, freedom of expression, no damage to the other side and third parties.

REGIONALIZM I REGIONALIZACJA W DEFINICJI. WYBRANE PROBLEMY TEORETYCZNE

Słowa kluczowe:

region, regionalizacja, hierarchia, tendencje centrypetalne i centryfugalne

Problematyka regionalna odnosząca się do wielopłaszczyznowych i wielorodnych zjawisk i procesów społeczno-politycznych wymaga szczególnego podejścia interdyscyplinarnego. Z uwagi na to, iż poszczególne nauki inaczej definiują¹ podobne pojęcia, istotne dla niniejszego opracowania i pełnego zrozumienia tego wielowątkowego obszaru teoretycznego było ich enumeratywne wyliczenie, łącznie z wykazaniem subtelnych różnic zagadnieniowych. Szczególnie istotne jest pełne i wyczerpujące przedstawienie koncepcji „regionalizmu”, ponieważ termin ten bywa różnie definiowany w różnych obszarach nauki i inaczej postrzegany przez szkoły niemieckie, anglosaskie i polskie².

O ile pojęcie „region” dotyczy pewnej jednostki podziału terytorialnego, o tyle określeniem „regionalizmu” definiuje się zjawiska lub procesy obecne w najrozmaitszych, czasem pozornie dość oddalonych, aspektach życia³. Tym, co

¹ Wyływa to m.in. ze złożoności tzw. definicji operacyjnej, za którą uznać możemy każdy opis zmiennej (rzeczy, procesu lub zjawiska) zawierający określniki, wskaźniki i desygnaty, za pomocą których można w sposób empiryczny wykazać jej istnienie i dokonać jej pełnej lub częściowej klasyfikacji. P. Dobrodziej, *Słownik badań marketingowych, rynkowych i społecznych*, <http://dobrebadania.pl/>, 15.09.2012.

² Wśród badaczy anglosaskich termin „regionalizm” (*regionalism*) rozumiany jest zarówno jako ten inicjowany oddolnie (*bottom-up*), jak i odgórnie (*top-down*). W niemieckich naukach o polityce „regionalizm” (*Regionalismus*) ogranicza się wyłącznie do opisu zjawisk endemicznych, wpływających bezpośrednio z regionu (*bottom-up*). W Polsce badacze przedmiotu definiują badane zjawiska najczęściej odpowiednio terminami: „regionalizm” (*bottom-up*) i „regionalizacja” (*top-down*). Termin ten ma szerokie znaczenie, również z powodu dużego obszaru i rozpiętości zagadnieniowej zjawisk, których dotyczy, począwszy od przesunięć kompetencyjnych wewnątrz struktury państwa narodowego a skończywszy na separatyzmach.

³ Regionalizmem może być definiowana klasa społeczna, doktryna, nurt intelektualny, trend literacki, stan świadomości ludzkiej, również stanowisko badawcze oraz czynnik fonetyczny, leksykalny lub składniowy zbioru

scala te zjawiska i procesy i nadaje im cechy indywidualne, jest ich obecność w ramach pewnej jednostki społecznej i terytorialnej, a także odwoływanie się do odpowiednich jej właściwości⁴.

Termin „regionalizm” pojawia się pierwszy raz w 1874 r. we Francji. Definiuje go Leon de Berluc-Perussis, ale terminologia ta upowszechnia się dopiero około 1892 roku⁵. Początkowo pojęcie to odnosi się do postaw związanych z ruchami społeczno-kulturowymi, dążącymi do zachowania swoistych elementów kultury regionu (kultury etnicznej, grupowej) i innych charakterystycznych przymiotów danego terenu⁶. Pełny rozwój regionalizmu następuje u schyłku wieku XIX. Zaczynają wówczas funkcjonować silne gospodarczo i politycznie grupy, myślące schematami lokalnymi oraz regionalnymi. Kuriozum regionalizmu sprawia, iż rola regionów coraz bardziej się wzmacnia⁷. Pojęcie „regionalizmu” można przedstawiać co najmniej dwupłaszczyznowo, na poziomie międzynarodowym – jako tworzenie konstrukcji integracyjnych poprzez określanie grupy państw, a także w sferze krajowej – jako popieranie dynamizacji i samodzielnej działalności poszczególnych regionów

znaków, a także aktywność gospodarcza, kulturowa i polityczna społeczeństw danego regionu oraz ich odrębność terytorialna od innych obszarów, czy też tendencja rozwoju współczesnego państwa. Więcej o tym: Z. Rykiel, *Region jako pojęcie socjologiczne*, [w:] A. Pawłowska, Z. Rykiel (red.), *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, Rzeszów 2012, s. 15-30; I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole 1995, s. 156-157; Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region i regionalizacja w geografii*, [w:] K. Handke (red.), *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa 1993, s. 30-33; J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 634; A. Stogowska, *Regionalizm przed umysłowy XIX i XX wieku*, „Edukacja Dorosłych” 2000, nr 1, s. 63-70; I. Sagan, *Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2(16), s. 32; Taż, *Geografia regionalna a przemiany metodologii badań społeczno-ekonomicznych*, [w:] I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Gdańsk/Poznań 2003, s. 43-54.

⁴ Zobacz więcej: I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole 1995, s. 158; K. Kwaśniewski, *Elementy teorii regionalizmu*, [w:] K. Handke (red.), *Region, regionalizm pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa 1993, s. 71-77.

⁵ J. Damrosz, *Region i regionalizm (studium interdyscyplinarne)*, Warszawa 1987, s. 81-82.

⁶ Zobacz więcej: J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja w europejskiej przestrzeni pojęciowej*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 133-157; A. Stogowska, *Regionalizm...*, s. 63-70.

⁷ S. Bednarek, *Współczesne idee regionalizmu*, [w:] J. Słowik, E. Niechcay-Nowicka (red.), *Biblioteka o regionalizm. Materiały konferencyjne. 1996-1998*, Wrocław 1999, s. 5-15; D. Kurzyńska-Chmiel, *Zjawisko regionalizmu, wybrane zagadnienia ustrojowo-prawne*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2006, s. 307-320.

w obrębie pewnej całości, czego przykładem jest np. polityka regionalna państw narodowych i Unii Europejskiej⁸.

Regionalizm w ujęciu socjologicznym

Termin „regionalizm” ma związek zarówno ze stanem świadomości społecznej populacji danego terytorium, jak i odnosi się do jej działalności gospodarczej, kulturowej i politycznej. Na świadomość regionalną składa się poczucie korelacji zbiorowości społecznej z terenem przez nią zamieszkiwanym, tzw. tożsamość regionalna, ale również historycznie zdefiniowane połączenia międzyludzkie⁹. Przywiązanie społeczności do konkretnego regionu i związane z tym charakterystyczne okoliczności, nawyki, stanowiska życiowe czy pragnienia, wyznaczają istotną więź psychospołeczną między populacją¹⁰.

Regionalizm to idea, która przedstawia funkcjonowanie promujące odrębności narodowe (etniczne, językowe, kulturowe, historyczne)¹¹. Taka odmiana regionalizmu uwzględnia przede wszystkim aspekty ludzkie i dokonane przez różne podmioty życia

⁸ Regionalizm w pojęciu unijnym to kooperacja państw, głównie o charakterze gospodarczym. Generalnie, dla tego rodzaju układów regionalnych na świecie, „regionalizm” to pewna forma partnerstwa krajów w systemie ekonomicznym, mająca gwarantować ich bezpieczeństwo i wydajność. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż tak pojmowane pojęcie może być zarówno stadium w rozwoju globalizacji, jak i dążeniem i rodzajem obrony przed nią samą. Więcej o tym: A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000, s. 154-159; K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*, Gdańsk 2003, s.118-130.

⁹ Regionalizm tego typu ma szczególnie głębokie korzenie historyczne i etniczne na kontynencie europejskim. Jego początki datowane są na czasy późnego średniowiecza. Charakteryzuje się on odrębnością państwową bądź autonomiczną, co sprzyja kreowaniu świadomości tożsamości lokalnej, czasem również połączonej z niezależnością etniczno-językową czy kulturową. Ponadto, regionalizm jest wspierany silnymi na kontynencie zjawiskami rozwoju gospodarczego i społecznego. Szerzej o tym: E. Chudziński, *Wprowadzenie*, [w:] *Regionalizm – lokalizm – media*, Tenże(red.), Warszawa/Bochnia 2001, s. 5-6; G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, Warszawa 1993, 45-47; H. Skowroński, *Regionalizm w ujęciu podmiotowym*, [w:] *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*, Tenże(red.), Warszawa/Krosno 2006, s. 66-71.

¹⁰ Zobacz więcej: S. Gawlik, *Tradycyjność i współczesność w pojmowaniu regionalizmu*, [w:] A. Kociszewski, A. Omelaniuk, W. Pilarczyk (red.), *Szkoła a regionalizm*, Ciechanów 1996, s. 92-94; M. S. Szczepański, *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych*, [w:] A. Matczak (red.), *Badania nad tożsamością regionalną. Stan i potrzeby*, Łódź/Ciechanów 1999, s. 13-14; Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2(54), s. 14.

¹¹ Szerzej o tym: A. J. Omelaniuk, *Historia w ruchu regionalnym*, Wrocław/Ciechanów 2001, s. 10-13; L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowackie, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 121-122.

społecznego i politycznego przekształcenia środowiska geograficznego¹². W następstwie tego kreuje się podział na regiony kulturowe¹³. Inny rodzaj regionalizmu może być dyktowany przez działalność prawodawcy, który określa zasady prawne dla zbiorowości regionalnej. W tym kontekście potrzeby społeczne poszczególnych zbiorowości są zauważane i akceptowane przez państwo. W celu ich spełniania organy poziomu centralnego dzielą się swoimi kompetencjami z niższymi szczeblami, przestrzegając przy tym reguły decentralizacji¹⁴.

Regionalizm w ujęciu politycznym

Analizując kwestie kształtowania się „regionalizmu politycznego”, należy przyjąć kilka założeń. Po pierwsze, jest on skutkiem wzrostu tendencji centryfugalnych wewnątrz państwa, określanych mianem ruchów regionalnych¹⁵. Po drugie, ważne staje się, iż określone wspólnoty regionalne mają wpływ na decyzje dotyczące spraw lokalnych i regionalnych, co tym samym daje im możliwość zaspokajania potrzeb indywidualnych. Po trzecie, trzeba podkreślić, iż „regionalizm” to część wewnętrznego porządku prawnego funkcjonującego państwa oraz element konstytucyjny danego terytorium, popierany zarówno przez społeczeństwo, jak i władzę centralną¹⁶. Cechuje go przestrzenne rozdzielenie władzy na stopnie lokalne i regionalne, co w konsekwencji prowadzi do konstytucyjnych zmian w systemie krajowym¹⁷. Zatem „regionalizm” w znaczeniu politycznym to trend rozwoju

¹² Zobacz: M. O. Rousseau, R. Zariski, *Regionalism and regional devolution in comparative perspective*, New York 1987, s. 267-270; K. Kwaśniewski, *Integracja społeczności regionalnej*, Opole 1987, s. 66-68.

¹³ Zobacz: K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 21-23; Ch. Kupchan, *Regionalism Versus Multilateralism: Analytical Notes*, [w:] De Meleo, A. Panagariya (red.), *New Dimensions in Regional integration*, New York 1993, s. 58-80.

¹⁴ K. Właźlak, *Rozwój regionalny...*, s. 21-23.

¹⁵ Chodzi o ruchy kulturowe grup społecznych w obronie własnej tożsamości, które zamieszkują dany obszar na terytorium państwa [w:] P. Deyon, *Régionalismes et régions dans L'Europe des quinze, L'Europe de France*, Paris 1997, s. 13.

¹⁶ Zobacz: A. Pawłowska, *Instytucje samorządu regionalnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej – studium porównawcze*, [w:] A. Pawłowska, Z. Rykiel (red.), *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, Rzeszów 2012, s. 155-176; H. Kubiak, *Region i regionalizm. Próba analizy typologicznej*, „Przegląd Polonijny” 1994, nr 1(71), s. 5-40.

¹⁷ Zobacz: A. Pawłowska, *Instytucje samorządu regionalnego...*, s. 155-176; A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 378-379.

współczesnego państwa, który opiera się na dekoncentracji i decentralizacji władzy krajowej na niższe szczeble systemu politycznego¹⁸.

„Regionalizm” cechują zatem zasady, które definiuje się jako korelację istniejącą między daną zbiorowością a terytorium przez nią zamieszkiwanym, sentyment do określonego obszaru, utożsamianie się z konkretnym regionem, przekonanie, iż zbiorowość, zamieszkująca ten okręg, tworzy lub stworzyła swoiste wzory, które przenikają do ich odrębnej kultury, jak również poczucie identyfikacji z daną grupą i jej tradycją¹⁹. Z pojęciem „regionalizmu” nieodłącznie wiąże się poszukiwanie przez wyrażnie wyodrębnioną wspólnotę terytorialną koherentnej i spójnej tożsamości wewnątrz dominującego mechanizmu państwowego lub społecznego²⁰.

Można zatem stwierdzić, iż „regionalizm” jest niczym innym jak pewną ideową konceptualizacją spraw i wizji, przyjmowanych przez członków populacji danego regionu za zbiorowe, o cesze jednorodnej oraz dążeniem do uczestnictwa w procesie partycypacji w ich adaptacji²¹. Zważywszy jednak na fakt, iż każda zbiorowość regionu, tudzież terytorium, przejawia chęć realizacji **różnorodnych** interesów i potrzeb, formułując zróżnicowane drogi ich realizacji, należy także podkreślić niewątpliwą heterogeniczność kategorii regionalizmu, który jest w swym wyrazie wielowątkowy i zawiera zarówno elementy społeczne, kulturowe, polityczne, jak i ustrojowe²².

„Regionalizm” ma osobliwe znaczenie w krajach wielonarodowych oraz niejednorodnych pod względem rozwoju gospodarczego. Wyrasta on z zaostrzających się postulatów dotyczących zwiększenia niezależności gospodarczej i autonomii politycznej dystryktów terytorialnych, które są ściśle ze sobą powiązane zarówno

¹⁸ S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 12-16.

¹⁹ Szerzej o tym: F. J. Stummann, *Regionalismus versus Nationalismus*, „Regionale Identität in Europa” 1991. Region Europa, Bd. 6, s. 168-170; H. Skorowski, *Współczesne ujęcie regionalizmu*, [w:] Z. Chlewiński (red.), *Regionalizm. Idea - tradycje - perspektywy rozwoju w muzealnictwie*, Płock 2007, s. 11-29.

²⁰ Zobacz więcej: H. Kubiak, *Region i regionalizm...*, s. 5-40; G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja...*, s. 45-47.

²¹ H. Kubiak, *Region i regionalizm...*, s. 5-40.

²² Zobacz: J. Tokarski (red.), *Słowniki...*, s. 634; J. Jeżewski, *Regionalizm*, [w:] J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 314.

gospodarczo, jak i kulturalnie. Zapobiega on dążeniu do wyodrębnienia się jakiegś grupy społecznej z całej populacji, tworzeniu się konfliktów czy secesji danego państwa. Regionalizm jest także wyrazem oderwania się od określonej w połowie XX wieku zasady dotyczącej wyrównywania nierówności społecznych²³. Tworzy to przesłanki dla niezależności terytoriów i ich współdziałania **w ramach** danego państwa. Obszary te uzyskują szczegółowe kompetencje, a państwo nie interweniuje w ich funkcjonowanie, póki jest ono zgodne z obowiązującym prawem.

Studiując oksfordzki słownik polityki McLean'a²⁴, odnaleźć w nim można zawężoną definicję regionalizmu jako konwensu, tudzież koncepcji, dotyczącej regionalnego rządu i odnoszącej się do struktury, mechanizmu i schematu podziału władzy pomiędzy jednostkami administracyjnym o charakterze lokalnym a władzą centralną państwa. W tym znaczeniu definicja „regionalizmu” precyzuje strukturę rządów, w której są lub mogą występować obszary kreowane, stabilizowane i likwidowane przez władzę centralną. Regiony tego typu są strukturą umożliwiającą wdrażanie mechanizmu administrowania państwowym obszarem przez metropolię i pełnią rolę terenów statystycznych, nie posiadając politycznej delegacji²⁵. Słownik McLean'a dodatkowo podkreśla istotę występujących różnic między takimi pojęciami jak regionalizm a formami ustroju zregionalizowanego i władzy wielopłaszczyznowej, jak np. federalizm czy decentralizacja²⁶, uwypuklając znaczenie tego pierwszego, jako sposobu praktycznej realizacji mechanizmu wertykalnego funkcjonowania władz centralnych i kreowania w tym celu organów administracyjnych, które można scharakteryzować jako regiony polityczne²⁷.

²³ (...) tendencja rozwoju politycznego współczesnego państwa polegająca na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej na niższe poziomy systemu politycznego. Wyrasta ona z nasilających się żądań zwiększenia samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów terytorialnych, charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową. [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, s. 498 oraz s. 378-379.

²⁴ I. McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, New York 1996.

²⁵ Przykładem tego systemu są angielskie regiony.

²⁶ I. McLean, *The Concise...*, s. 424.

²⁷ M. Koter, *Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia*, [w:] K. Handke (red.), *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa 1993, s. 49-74.

Konsekwencją praktycznej adaptacji założeń teorii regionalistycznych mogą być różnego typu przeobrażenia organizacyjne. W krajach federalnych intensyfikuje się zwykle niezależność polityczno-prawna uczestników federacji, natomiast w krajach unitarnych dochodzi do wytworzenia nowego rodzaju jednostek, tj. państw regionalnych. Zasadniczo w obu przypadkach zjawisko regionalizmu generuje wzmocnienie roli regionów²⁸.

W przestrzeni krajowej, tudzież zamkniętej ramami niewielkiego obszaru terytorialnego, regionalizm determinuje powstawanie tożsamości regionalnej i formowanie się regionów, które stają się rzeczywistymi i wymiernymi politycznie jednostkami administracyjnymi państwa. Te następnie wykształcają mechanizmy wzmacniające samorządność i niezależność gospodarczą i polityczną. Proces powiększania autonomii regionów wywołuje konsekwentnie aktywność zbiorowości regionalnych i lokalnych na różnych płaszczyznach ich funkcjonowania, co może przybierać cechy rozwoju struktury, ale również powiększać istniejące nierówności między poszczególnymi regionami obszaru²⁹. Regionalizm, postrzegany jako wewnętrzna aktywność państwa i jego struktur, może wywoływać, a często nawet determinować dekoncentrację i decentralizację władzy, wraz z jej rotacją i zepchnięciem na niższe szczeble systemu politycznego³⁰.

Z punktu widzenia europejskiego rezultatu regionalizmu działania te powodują aprecjację znaczenia regionów w formułowaniu przestrzeni Europy, z jednoczesnym redukowaniem roli państw narodowych³¹ w sferach politycznego różnicowania i integrowania zbiorowości³².

²⁸ Zobacz: M. Bankowicz (red.), *Słownik polityki*, Warszawa 1999, s. 208; D. Kurzyńska-Chmiel, *Zjawisko regionalizmu...*, s. 307-318.

²⁹ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm...*, s. 14-16.

³⁰ Szerzej: M. Domagała, J. Iwanek, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Polityka, przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, Katowice 2000, s. 140-150.

³¹ Mechanizm zwiększania pozycji regionów postępował przede wszystkim w efekcie integracji Europy Zachodniej. Od niedawna dostrzec można jego progres w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Zobacz: K. Kwaśniewski, *Regionalizm*, „Rocznik Kaliski” 1987, nr 20, s. 29-44; K. Włazlak, *Rozwój regionalny...*, s. 22-23.

³² Zobacz: Z. W. Puślecki, *Unia Europejska w nowej epoce merkantylizmu i regionalizmu ekonomicznego*, [w:] T. Wallas (red.), *Między historią a politologią. Wybór problemów*, Poznań 2010, s. 235-246; Tenże, *The Economic*

W perspektywie międzynarodowej zauważyć można jeszcze inny, nieco odmienny „efekt” regionalizmu. Zwraca na niego uwagę J. Nye, podkreślając, iż w miarę wzrostu i intensyfikacji procesów regionalizacji są one narażone na postępujące upolitycznienie, którego pośrednim efektem jest nieproporcjonalne rozmieszczenie dóbr rzeczywistych wśród potencjalnych beneficjentów tychże procesów³³.

Regionalizm w stosunkach międzynarodowych

Regionalizm w systemie międzynarodowym posiada cechy polityki wewnętrznej i zagranicznej państw, które go upowszechniają. Pomimo tego, iż opiera się on na koncepcji wspólnoty interesów, zasadniczo ma zastosowanie przy realizacji inicjatyw narodowych, podlegając niejednolitym interpretacjom³⁴. Regionalizm w tym kontekście to model funkcjonowania państw na danym terytorium³⁵.

Regionalism in the New Conditions of Globalisation Process, [w:] M. Massoud (red.), *Economic Development, Environment, Energy and Ethics in a Global Economy*, Wilkes 2007, s. 295-307.

³³ Takie upolitycznienie procedur i mechanizmów integracji determinuje ich złożoność i wyzwolenie stosunków interdependencji, pochłaniając coraz większą liczbę podmiotów i potęgując polityczne koszty takiego członkostwa. Upolitycznienie może być czynnikiem efektywizującym bądź spowalniającym regionalizm. Warto zauważyć, iż jest ono zależne od wyniku gry politycznej, realizowanej w układzie państw członkowskich, co oznacza, że rzeczony „regionalizm” ulegać może i ulega wpływom nieformalnych grup nacisku, skupiających się wokół gremiów politycznych i że to one mogą odnosić pożytek z integracji, przeważać nad innymi podmiotami nie będącymi tak silnie uwikłanymi w stosunki władzy i realnie zagrażać ich interesom. J. Nye podkreśla, iż rzeczony upolitycznienie nie jest czynnikiem potencjalnie zagrażającym integracji regionalnej tylko wtedy, gdy stosunki władzy panujące w układzie są zrównoważone, a interesy wszystkich podmiotów zainteresowanych są reprezentowane przez silnie rozwinięte grupy lobbingowe. W przypadku, gdy te warunki brzegowe nie są spełnione, podjęcie jakichkolwiek działań integracyjnych jest skazane na niepowodzenie. Szerzej o tym: E. Stadtmüller, *Regionalizm i regionalizacja jako przedmiot badań naukowych w stosunkach międzynarodowych*, [w:] K. Jędrzejczyk-Kuliniak, i in. (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń 2008, s. 21-38; E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz (red.), *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2000, s. 305-307.

³⁴ Zobacz: K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju...*, s. 165-167; E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 281-307; E. Stadtmüller, *Regionalizm i regionalizacja...*, s. 21-38.

³⁵ Systemy regionalne mają obowiązek zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, a także trwałego rozwoju gospodarczego i współpracy kulturalnej w regionie. Zobacz: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, s. 378-379.

Po II wojnie światowej koncepcja regionalizmu stała się problemem ujętym w regulacjach Karty Narodów Zjednoczonych³⁶ i licznych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ. O intensywności nurtów regionalistycznych świadczy fakt, iż dyskusja na ten temat trwa na kontynencie europejskim nieprzerwanie od wielu lat³⁷, powodując wyraźne konsekwencje w obszarze postrzegania ruchów centryfugalnych jako wskaźnika polityzacji jednostki terytorialnej. Regionalizm powoduje bowiem aktywność zbiorowości regionalnych i determinuje funkcjonowanie w ich zasięgu władzy politycznej³⁸. Akcentuje się nawet to, iż regionalizm, czy nawet pokrewne mu kuriozum lokalizmu, stał się dostępną opcją dla globalizmu, a może raczej dostrzegalnym jego dopełnieniem³⁹.

Dopuszczenie przedstawionej korelacji jest bardzo przydatne w pojęciu źródła i sensu współczesnego regionalizmu. Przede wszystkim regionalizm można przyjmować jako przeciwieństwo globalizmu. Tak definiowane przejawy kooperacji regionalnej stają się przesłanką i narzędziem amortyzowania i ograniczania skutków globalizacji stosunków międzynarodowych. Istota regionalizmu, jako przeciwwagi rozstrzygnięć globalnych, stanowi swoiste antidotum na negatywne skutki tego zjawiska i jest akcentowana w stosunku do negatywnych przymiotów globalizmu⁴⁰. Zwolennicy tego ujęcia wykazują, że partnerstwo regionalne, biorące pod uwagę

³⁶ Wielostronna umowa międzynarodowa, podpisana w 1945 r., powołująca do życia i określająca zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Rozdział VIII „Układy regionalne”, art. 52-54, określa regulacje układów i organizacji regionalnych. Zobacz: <http://www.unic.un.org.pl/>, 15.07.2012.

³⁷ Hasło nr 3055 – Regionalizm, [w:] E. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 769; Z. W. Puślecki, *Globalizacja i regionalizacja*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Przewodnik encyklopedyczny po współczesnej Europie. Europa, Europa*, Poznań 2004, t. 2, s. 355-356.

³⁸ S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia...*, s. 14.

³⁹ W przeszłości bowiem przeważała skłonność do przeciwstawiania sobie tych dwóch zjawisk rozwojowych w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Więcej o tym: P. Śliwa, *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, [w:] P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 166-167; R. Falk, *Regionalism and World Order after Cold War*, [w:] B. Hettne (red.), *Globalization and New Regionalism*, New York 1999, s. 224-227.

⁴⁰ Za takie uznać można: popularyzację doktryny konsumeryzmu, dyktowanie przez instytucje międzynarodowe wyłącznie liberalnego wzoru rozwoju, szacowanego tylko i wyłącznie pod kątem zwrotu kapitału, globalizację problemów ekologicznych, podtrzymywanie i zwiększanie różnic rozwojowych między państwami i regionami, wykluczanie krajów i mniejszości narodowych w stosunkach międzynarodowych, blokowanie autonomii rządów, działalności przedsiębiorstw i instytucji międzynarodowych. Więcej o tym: M. Stańczyk-Minkiewicz, *Europa – razem, czy osobno?*, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1, s. 8-9.

lokalną specyfikę, gwarantuje bardziej efektywne warunki do neutralizacji konfliktów i zagrożeń o charakterze ponadpaństwowym oraz zapewnia bardziej uczciwy rozdział pożytków z handlu i współpracy gospodarczej⁴¹.

Druga koncepcja rozpatruje regionalizm jako metodę pozytywnego dopełnienia globalizmu. Odwołać się tu można do pozytywnych eksperyencji regionalizmu w wielu częściach świata i podkreślić dokonania w opracowaniu regionalnych schematów ochrony praw człowieka w Europie i poza nią⁴², rozstrzygnięcie wielu sprzecznych interesów i zatargów regionalnych, zrealizowanie w skali regionalnej wielu udoskonaleń, odnoszących się do kooperacji i instytucjonalizacji stosunków między państwami. Podejścia regionalne pozwalają na adaptację państw i regionów do zjawisk, jakie powoduje globalizacja, i w tym znaczeniu stanowią one pozytywny respons na mechanizmy wzrostu współzależności w skali globalnej. Regionalizm jest również traktowany jako element wspierający nurty globalizacji, ze względu na pobudzanie i wzmacnianie korelacji między uczestnikami stosunków międzynarodowych⁴³.

Pojęcie „regionalizm” pozostaje jednak terminem wieloznacznym i może określać w jednym przypadku współpracę polityczną, gospodarczą czy kulturalną państw położonych blisko siebie⁴⁴, w drugim zaś odnosić się do podejścia regionalnego w polityce zagranicznej kraju, przedstawiając regionalizm jako instrument strategii zewnętrznej państwa⁴⁵.

⁴¹ S. Sala, *Wpływ procesów globalizacyjnych na region*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2008, nr 10, s. 62-64.

⁴² Podkreśla się rolę całej zachodniej hemisfery [w:] E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, s. 281-307.

⁴³ E. Stadtmüller, *Regionalizm i regionalizacja...*, s. 21-38.

⁴⁴ Kooperacja ta może przybierać różne formy partnerstwa (np. niezobowiązująca kooperacja międzyrządowa, sojusze, ugrupowania czy związki integracyjne), a jej fundamentem są wspólne cele i interesy, wypływające z bliskiego położenia, homogeniczności ustrojów społeczno-politycznych, zbliżonego stopnia rozwoju gospodarczego i ich komplementarności, a także innych, podobnych przymiotów (chodzi o język, kulturę, religię oraz tradycje historyczne).

⁴⁵ W tym kontekście regionalizm staje się najczęściej polem działania polityki wielkomocarstwowej (np. USA, Rosja, Chiny). W tym wypadku może on być traktowany jako odpowiednie i konkretne przystosowanie globalnej koncepcji działania do cech szczególnych danego regionu, a także jest ważnym środkiem utrzymania wpływów.

Ważną rolę w procesach współczesnej regionalizacji odgrywają dwa mechanizmy wdrożeniowe, tj. kryterium systemowe⁴⁶, pozwalające wyodrębnić region na podstawie dominujących w nim formalnych i nieformalnych zależności oraz wzajemnych relacji, oraz kryterium wspólnego interesu regionalnego⁴⁷, biorące pod uwagę fakt, iż obszar występowania wspólnych celów, koncepcji i interesów regionalnych staje się warunkiem i determinantem sformułowania i podjęcia procesu regionalizacji. Regułą wyróżniania regionów może być też polityka krajów pojmujących regionalizm jako koncepcję utrzymywania swoich wpływów w poszczególnych częściach globu⁴⁸.

Rozważając kwestię definicji regionalizmu, nie można zapomnieć, iż pojęcie to nie może być utożsamiane z integracją regionalną, pomimo tego, iż te dwa terminy często używane są zamiennie. Integracja regionalna jest najbardziej zaawansowaną strukturą regionalizmu, polegającą na mechanizmie politycznego i gospodarczego łączenia układów państw regionu w jeden harmonijny instrument. Działania integracyjne zakładają symetryczne dostosowywanie się, przekształcanie mechanizmów krajów członkowskich oraz tworzenie jednostek o kompetencjach ponadnarodowych. Regionalizm jest w tej sytuacji terminem szerszym, określającym mniej lub bardziej zaawansowane rodzaje partnerstwa, które mogą, ale nie muszą przekształcać się w nurt integracji regionalnej⁴⁹.

Warto na zakończenie podkreślić, iż przedstawione powyżej tło rozwoju współczesnego regionalizmu, mając uniwersalną strukturę, nie pociąga za sobą bynajmniej jednorodnego schematu regionalizmu w skali globalnej. Cecha, dynamika i charakter oddziaływań poszczególnych mechanizmów w różnych regionach świata i w funkcjonalnych domenach stosunków międzynarodowych sprawiają, iż przymioty

⁴⁶ Obszar ten jest w takim przypadku podejmowany jako zharmonizowany przedmiot o określonym pułapie integracji i instytucjonalizacji.

⁴⁷ Najprościej zastosować ten wyznacznik, badając międzypaństwowe enuncjacje i programy strategiczne, w których cele te zostały przyjęte.

⁴⁸ W tych okolicznościach elementem „regionotwórczym” stają się rzeczywiste przestrzenie wartości, zasady i transakcje państw, kształtujących nurty integracyjne i dezintegracyjne w poszczególnych regionach.

⁴⁹ E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, s. 281-307.

regionalizmu w poszczególnych systemach są swoiste i spełniają często odrębne funkcje⁵⁰.

Regionalizacja

Kolejnym pojęciem, nieodzownie związanym z problemem rozwoju regionalnego regionu, jest regionalizacja⁵¹. Jest to system prawnoustrojowy, który stanowi składnik ustroju licznych krajów europejskich, czasem przybierający formę kierunku politycznego⁵². W teorii regionalizacja pojmowana jest jako asygnowanie regionów w określonym założeniu i na podstawie konkretnych warunków⁵³ bądź też jako metoda organizacji i realizowania zadań publicznych⁵⁴. Pojęcie to oznacza zarówno działanie, jak i jego efekt, i w każdym wypadku wymaga przyjęcia konkretnej definicji regionu⁵⁵.

Zwraca się uwagę na fakt, że regionalizacja nie ogranicza się tylko i wyłącznie do możliwości podziału państwa, lecz również dotyczy kwestii związanych z formą zarządzania tymi elementami, nadaniem im stopienia samodzielności czy także sposobem nadania autonomii wyodrębnionych jednostek w państwie⁵⁶. Kluczowym

⁵⁰ Wyodrębnić można cztery podstawowe funkcje regionalizmu: funkcja integrująca, funkcja porządkująca (opiera się na komponowaniu pisanych i niepisanych zasad, wzorców zachowań, a także tworzeniu instytucji, które zajmują się instytucjonalizacją stosunków w regionie), funkcja przymuszająca (kooperacja regionalna zmusza kraje do przestrzegania pewnych norm i zasad postępowania, uwidaczniając ich zachowania) oraz funkcja dynamizująca (wpływa na rozwój nowych modeli stosunków międzypaństwowych i dynamizuje tok zmian w środowisku międzynarodowym). Więcej o tym: E. Haliżak, *Funkcje regionalizmu w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Kukułka (red.), *Zmienność i instytucjonalizacja w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1988, s. 133-135.

⁵¹ Więcej o tym: R. Bieniada, *Federalizm kooperatywny jako czynnik regionalizacji substruktur państwa. Casus Austrii, RFN i Szwajcarii*, Warszawa 2013.

⁵² Zobacz: J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja...*, s. 133-157; Z. Rykiel, *Krytyka teorii regionu...*, s. 13-18, 34-37; W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 64.

⁵³ Zobacz więcej: Tamże, s. 133-157; A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 37-44.

⁵⁴ Zobacz: J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja...*, s. 133-157; M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 59.

⁵⁵ Regionalizacja może przybierać różny wymiar, w zależności od tego, czy jest implementowana w systemie państw złożonych, federalnych bądź regionalnych. Szerzej o tym: J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja...*, s. 133-157.

⁵⁶ Takie wyznaczniki, jak: wielkość terytorium, liczebność populacji, właściwości etniczne, demograficzne oraz kulturowe mają tu znaczenie dodatkowe. Zobacz: Z. Rykiel, *Krytyka teorii regionu...*, s. 13-18, 34-37; T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencje w zakresie administrowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 25.

elementem regionalizacji jest ugruntowanie legitymizowanych instytucji regionalnych oraz zrównoważenie norm i harmonizacja rozwoju całej struktury⁵⁷. Oczwistym rezultatem zwiększonego regionalizmu w krajach demokratycznych jest regionalizacja. Jest to proces, który ma tendencję do automatycznego pogłębiania się, gdyż sprawia, że powstają transakcje i sojusze zainteresowane dalszą regionalizacją. Przyczyną pogłębiania się tego zjawiska jest również integracja gospodarcza i polityczna w ramach Unii Europejskiej. Regionalizacja oznacza więc działanie w granicach państwa, tzn. powoduje wewnętrzny regionalizm i europeizację regionów⁵⁸, ale może być również postrzegana jako działanie wieloszczeblowe⁵⁹, sięgające struktur ponadnarodowych⁶⁰. **Regionalizacja** ma więc także swój prakseologiczny aspekt, gdyż charakteryzuje się faktyczną aktywnością przestrzenną⁶¹, stając się symilarnym zjawiskiem polityki regionalnej⁶².

⁵⁷ K. Właźlak, *Rozwój regionalny...*, s. 25.

⁵⁸ I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej*, s. 155-157.

⁵⁹ Obecnie zjawisko regionalizacji odbywa się jednocześnie na trzech szczeblach, które są realizowane przez stopniowe integrowanie państw i ich gospodarek. Poziom pierwszym jest region. Na poziomie drugim współpraca odbywa się między danymi regionami, a jej przesłanką jest zacieśnianie relacji. Natomiast trzeci poziom to kooperacja ponad regionami, jako komponent formującej się gospodarki globalnej [w:] A. Zorska, *Korporacje Transnarodowe, Przemiany, Oddziaływania, Wyzwanie*, Warszawa 2008, s. 38.

⁶⁰ Najbardziej efektywną formą polityki rozwoju regionalnego jest tworzenie ponadnarodowych układów organizacyjnych, przejmujących uprawnienia od suwerennych krajów. Zjawisko integracji w Unii Europejskiej, gdzie przyjmuje się takie strategie, pokazuje, że przenoszenie kompetencji na ponadnarodowe organy odbywa się stopniowo i w sposób ograniczony, gdyż kraje członkowskie nadal zainteresowane są utrzymaniem atrybutów suwerenności. Należy przypuszczać, że nawet w dłuższej perspektywie to one, a nie ponadnarodowe instrumenty, będą głównymi uczestnikami kształtującymi politykę regionalną. E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, s. 281-307. Zobacz też: L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenie Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 115-129.

⁶¹ Aktywność ta polega na: zmniejszaniu dysproporcji utrudniających komunikowanie się zbiorowości regionu, powstawaniu regionalnych reguł i przepisów prawnych, zawieraniu koneksji regionalnych, mających zapewnić bezpieczeństwo, koncyliacji wszelkiego rodzaju sporów czy ustanawianiu organizacji regionalnych. B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 44-45.

⁶² *Polityka regionalna to najogólniej rzecz ujmując, mające długofalowy charakter działania władz publicznych różnych szczebli administracyjnych w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów kraju, a których celem jest zmniejszenie skali zróżnicowania w rozwoju poszczególnych obszarów. Działania te powinny również zmierzać do zapewnienia zrównoważonego wzrostu wszystkich obszarów z zachowaniem ich wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej.* [w:] J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 261.

Od trzydziestu lat mamy styczność z jednoznacznym trendem regionalizacji. Państwa takie jak: Belgia i Hiszpania⁶³, Francja, Wielka Brytania czy Włochy⁶⁴ przebudowują swoje systemy terytorialne w zakresie intensyfikowania kompetencji regionów lub komponowania ich tam, gdzie dotychczas ich nie było. Jest to powszechny mechanizm, który nie omija żadnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej⁶⁵, bez względu na jego układ terytorialny, a jedynie jego intensywność waha się w zależności od formatu politycznego danego kraju. Na tej podstawie można określić, że zjawisko regionalizacji nie zawsze realizuje się w drodze głębokiej reformy, opierającej się na tworzeniu nowego szczebla regionalnego, ale również poprzez adaptację istniejącego układu. Stąd też można stwierdzić, że ważny jest nie tyle status regionu oraz jego instrumenty, ile mechanizm polityczny⁶⁶.

Można również rozpatrywać regionalizację jako panaceum na działanie negatywnych przejawów globalizacji. Prościej jest osiągnąć konsensus w ramach regionu, gdzie dylematy są mniej skomplikowane, a liczba podmiotów ograniczona. Jednak najważniejsze jest to, że regionalizm/minilateralizm⁶⁷ może być przydatnym punktem realizacji ładu demokratycznego w stosunkach międzynarodowych,

⁶³ Regionalizacja ugruntowana uwarunkowaniami językowymi czy etnicznymi sięga zwykle znacznie dalej niż inne podziały, które wpływają na dane państwo. Zobacz: M. Kozłowska, *Regionalizm w Hiszpanii i we Włoszech – problemy wybrane*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 209-228.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Jeśli chodzi o optymalizację mechanizmów pod kątem skutecznego funkcjonowania w okolicznościach wykreowanych przez Unię Europejską, to ostatecznie starczy decentralizacja, której dokonano we Francji czy w Polsce. Kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., nie licząc tych najmniejszych, potwierdzają, że wymiar członkostwa decyduje nie tylko o samym wdrożeniu decentralizacji, ale może implikować również jej strukturę. Chociaż Komisja Europejska nie mogła publicznie suponować nowym uczestnikom Unii Europejskiej wprowadzenia jednostek regionalnych, na poziomie NUTS 2, w swoich raportach dawała do zrozumienia potrzebę takich rozwiązań. Dlatego wiadome było, że perspektywa korzystania z europejskiej polityki regionalnej staje się kluczowym motywem decentralizacji, a posiadanie układów terytorialnych niepokrywających się z jednostkami NUTS 2 wywołuje w implementacji tej polityki szczególne przeszkody.

⁶⁶ G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, „Cahiers Français” 2004, no 318, s. 5-15.

⁶⁷ Jest to propozycja zebrania jak najmniejszej liczby krajów, które mają największą siłę wpływania na rozwiązanie realnego dylematu. Podane za: E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, s. 281-307.

przeciwstawiającym się postawom dominacji ze strony konkretnego państwa⁶⁸. Na poziomie regionalnym znacznie prościej, niż w stopniu globalnym, wyegzekwować wymóg zasadnego i sprawiedliwego rozdysponowania korzyści płynących z kooperacji i integracji międzynarodowej⁶⁹.

W innym ujęciu regionalizacja staje się planowym działaniem kraju lub organizacji międzynarodowej, mającym za zadanie przyczynić się do decentralizacji z jednoczesnym popieraniem silnych jednostek terytorialnych na poziomie regionalnym, integralnych pod względem kulturowym czy gospodarczym, które zostają zaopatrzone w liczne kompetencje ze sfery zaspokajania potrzeb zbiorowości danego obszaru oraz w środki prawne i materialne potrzebne dla funkcjonalnego osiągnięcia tych zdolności⁷⁰. Uznaje się też regionalizację jako rodzaj obrony przed kryzysem administracji. Kategorycznie podkreślić należy tutaj tezę, że niektóre regulacje i kompetencje, tradycyjnie należące do szczebla centralnego, mogą być skuteczniej realizowane na poziomie regionów⁷¹.

⁶⁸ Regionalizacja w tym ujęciu stanowi działanie narastających transferów i korelacji w zakresie regionalnym a także ząbija się z teorią lub schematem funkcjonowania regionu, co określono mianem regionalizmu. L. Fawcett, *Exploring Regional Domains*, „International Affairs” 2004, Vol. 80(3), s. 443.

⁶⁹ Zobacz: E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, s. 281-307; Z. Rykiel, *Krytyka teorii regionu...*, s. 34-37.

⁷⁰ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 337-339.

⁷¹ Zobacz: K. Włażlak, *Rozwój regionalny...*, s. 26; G. Grzelak, *Polityczne aspekty reformy państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 95; P. Buczkowski, *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12, s. 6-11.

Tabela 10. Główne determinanty rozwoju regionalizacji⁷²

APRIORYCZNE CZYNNIKI ROZWOJU REGIONALNEGO		PERSPEKTYWA CZASOWA ZMIANY CZYNNIKÓW	
Zmienne zdeterminowane	Bieżący współczynnik potencjalnej zmiany	Krótka perspektywa czasowa	Długa perspektywa czasowa
Wielkość regionu	1	1	1
Wzrost/spadek poziomu autonomii politycznej regionu	2	3	4
Wzrost/spadek poziomu autonomii ekonomicznej regionu	2	3	4
Wzrost/spadek rozwoju gospodarczego regionu	2	3	4
Wzrost/spadek potencjału ekonomicznego regionu	2	2	3
Wzrost/spadek potencjału społecznego regionu	2	2	3
Wzrost/spadek uczestnictwa regionu w procesie regionalizacji bottom-up	4	4	4
Wzrost/spadek uczestnictwa regionu w procesie regionalizacji top-down	2	2	2
Wzrost/spadek tendencji centryfugalnych w regionie	3	5	5
Wzrost/spadek tendencji centrypetalnych w strukturze państwowej	2	3	4
Suma/Dzielnik	22/2,2	28/2,8	34/3,4

Źródło: opracowanie własne.

⁷² Podane za: R. Bieniada, *Federalizm kooperatywny jako czynnik regionalizacji substruktur państwa. Casus Austrii, RFN i Szwajcarii*, Warszawa 2013.

Lektura powyższej tabeli pokazuje złożoność procesu analizy tendencji regionalistycznych w układzie wielopoziomowym, gdzie jesteśmy konfrontowani z występowaniem wielu czynników zmiennych determinujących i redefiniujących w sposób dynamiczny scenę polityczną i ekonomiczną obszaru badania. Gdy założymy, iż końcowy efekt procesu regionalizacji jest wynikiem „ucierania się” wspomnianych czynników zmiany, musimy przyjąć, iż każdorazowa próba usystematyzowania tego procesu jest skazana na niepowodzenie. Nie oznacza to jednak całkowitego braku możliwości kreacji scenariuszy rozwojowych, musimy jednak pozostać świadomi niskiej przewidywalności obszaru działania i ograniczonej użyteczności badawczej tak tworzonych scenariuszy. Stanowią one mogą jedynie próbę unaocznienia pewnej dynamiki rozwojowej i nieograniczonego wachlarza posunięć adjustacyjnych w procesie regionalizacji, a nie działanie systematyzujące kierunki zmian⁷³.

Generalnie regionalizację można przedstawić jako długofalowy proces, którego zadaniem jest pozyskanie umiejętności do podejmowania niezależnych aktywności przez konkretną sferę. Bazuje ona na integracji ekonomicznej oraz tam, gdzie jest to osiągalne, na akcentowaniu specyfiki tożsamości lokalnej, a także intensyfikacji jej potencjału. Mechanizm ten może zachodzić na bazie istniejących schematów lub dać początek nowej instytucji terytorialnej. Celem regionalizacji jest zintensyfikowanie podmiotowości regionów oraz roli ich organów w procedurze podejmowania decyzji, nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także na poziomie krajowym, europejskim czy międzynarodowym.

Rafał Bieniada – adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego

⁷³ Tamże.

Abstrakt

Podmioty regionalne i lokalne nie posiadają często wyraźnie rozdzielonej sfery kompetencji własnych i autonomicznych. Hierarchiczna formuła struktury politycznej jest przeplatana systemem wielopoziomowej współzależności i ulega często procesom regionalizacji. Wydajne połączenie tendencji centryfugalnych i centrypetalnych jest kluczowe dla utrzymania stabilności całej struktury państwowej. Stworzenie równowagi między tymi procesami pozwala zminimalizować zagrożenie rozpadu struktury, nie może jednak stworzyć podstawy dla rozwoju systemu transparentnego i przewidywalnego w swym działaniu. Konieczność zachowania różnorodności jest istotna dla kondycji państwa, dostarcza jednak problemów natury politycznej, związanych z utrzymaniem efektywności procesów ekstrakcji decyzji politycznych. Równość połączona z wydajnością stają się więc wyzwaniem dla procesów regionalizacji.

REGIONALISM IN DEFINITION. SELECTED THEORETICAL PROBLEMS

Abstract

Regional entities and substructures have clearly demarcated spheres of state-like competence and clearly defined branches of power. Hierarchical framework of any political system is interspersed with the categories of multileveled interdependence and regionalism. Efficient combination of these categories is crucial for maintaining stability of the whole political structure. The sometimes perfect balance provided by ongoing multileveled political struggle is minimizing the possible danger of deterioration and consequently inevitable collapse, but finally not providing important if not essential political security, transparency and predictability so the system can be adjustable as a universal tool of multilevel governance. Necessity to maintain diversity, as an important condition of any union, adds spark to scientific discussion concerning the impact of the complex structure and its operational mechanism on the political environment and is setting a new bag of issues concerning

systems. Świat

Rafał Maciąg

ZMIERZCH SPOŁECZNOŚCI W INTERNECIE JAKO SKUTEK ZWIĘKSZAJĄCEJ SIĘ KONTROLI INDYWIDUALNYCH UŻYTKOWNIKÓW

Słowa kluczowe:

Internet, społeczność, Facebook, web 2.0, social media, kontrola, jednostka

29 kwietnia 2013 roku w artykule opublikowanym w The Guardian¹ Juliette Garside donosi o spadku liczby członków Facebooka, pochodzących z największych krajów, takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania, Kanada i Japonia. Utrata liczebności jest liczona w milionach miesięcznie i ma stałą tendencję. Jednocześnie towarzyszy temu utrzymywanie się, a nawet wzrost popularności innych serwisów, takich jak Instagram², służący dzieleniu się fotografiami (od 2012 roku własność Facebooka), czy mniej znany, istniejący od 2010 roku serwis społecznościowy Path, przeznaczony dla użytkowników urządzeń mobilnych³. Ta informacja prasowa nie musi oznaczać zmiany trendu obecnego w sieci od roku 2004, czyli momentu, w którym został uruchomiony Facebook. Otwarta wtedy symbolicznie epoka tzw. mediów społecznościowych, zmieniła kształt sieci i związane z nią oczekiwania, a także zrekonstruowała modele biznesowe i organizacyjne. Jednak od tamtej pory pojawiły się okoliczności, które korygują znaczenie tego ostatniego przymiotnika (nb. neologizmu w języku polskim), a także, w sensie głębszym, rolę i status użytkownika sieci. Odchodzą one od stanu sprzed 7-8 lat i ilustrują niebezpieczne tendencje dotyczące kontrolowania jego zachowań, manipulowania tożsamością,

¹ J. Garside, *Facebook loses millions of users as biggest markets peak* [w:] *The Guardian*, Monday 29 April 2013, <http://www.guardian.co.uk/technology/2013/apr/28/facebook-loses-users-biggest-markets>, 01.05.2013.

² <http://instagram.com/#>, 02.05.2013.

³ <https://path.com/>, 02.05.2013.

a nawet tworzące nowe narzędzia władzy⁴. Facebook, notujący przeszło miliard aktywnych użytkowników miesięcznie od października 2012 roku to także lukratywny biznes⁵, choć nie okazał się tak dobrą inwestycją jak na przykład Google⁶. Wahnięcie liczby jego użytkowników w dół może oznaczać zapowiedź zmiany procesów tworzenia się, funkcjonowania i postrzegania społeczności w sieci i jest użyte w niniejszym tekście jako pretekst do przyjrzenia się możliwym i całkiem prawdopodobnym jej przyczynom.

Dynamiczny, ewoluujący na wielu poziomach Internet tworzy zbyt złożone i ruchliwe środowisko, aby mogło ono wytwarzać sytuacje stabilne w dłuższym okresie. Wydaje się jednak, że żyjemy w czasie dominującego, trwałego i stanowiącego obietnicę na przyszłość przekonania o podstawowej właściwości sieci, jaką jest zdolność tworzenia i utrzymywania zbiorowości, które powstały wskutek jego unikalnych cech (globalność, łatwość komunikacji, udostępnienie osobistej ekspresji, itp.), co stało się względnie niedawno i zainaugurowało nową jego fazę. Cechy te otworzyły również nieznane dotychczas perspektywy przed biznesem i zrewolucjonizowały istniejące stosunki społeczne w szerokim sensie. W niniejszym tekście staram się odtworzyć zarówno świadectwa sprzyjające rozwojowi tego przekonania, jak i wskazać miejsca jego erozji, prowadzącej do faktycznego przeobrażenia społecznościowego charakteru sieci.

Najważniejszym takim miejscem jest możliwość swobodnej, osobistej ekspresji, bowiem internetowe społeczności, choć są manifestacjami różnorodnych

⁴ Już po napisaniu tego tekstu wyszedł na jaw projekt pn. PRISM – oprogramowanie pozwalające na swobodny dostęp NSA (National Security Agency), rządowej agencji bezpieczeństwa USA, do wszystkich danych zgromadzonych przez takie firmy jak Facebook, Google, Microsoft, Yahoo!, Apple i in., <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/prism-collection-documents/>, 26.06.2013. Stanowczo przeciw przechwytywaniu kontroli nad internetem wypowiedział się Tim Berners-Lee, <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/tim-bernerslee-attacks-governments-for-seriously-spying-on-the-internet-after-edward-snowden-scandal-8674614.html#>, 26.06.2013.

⁵ Przychód Facebooka w pierwszym kwartale 2013 roku wyniósł niecałe 1,5 mld \$ <http://investor.fb.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=761090>, 02.05.2013.

⁶ Jego debiut giełdowy w maju 2012 roku okazał się porażką spowodowaną spadkiem ceny akcji zaraz po rozpoczęciu ich obrotu na NASDAQ, co można prześledzić na oficjalnym wykresie notowań, <http://investor.fb.com/releasedetail.cfm?ReleaseID=761090>, 02.05.2013.

zbiorowości, opierają się na uwolnieniu działania o charakterze indywidualnym, które przybiera różne formy: od swobodnej twórczości artystycznej i publicystycznej po wspólnoty realizujące złożone zadania badawcze i produkcyjne. Owa swobodna ekspresja (lub autoekspresja) staje się w coraz większym stopniu przedmiotem kontroli i w jej efekcie – ograniczenia. W drugiej części tekstu podaję przykłady tego rodzaju ewolucji, która dotyczy przede wszystkim pewnych aspektów technicznych sieci, czyli tych, jakie pozostają poza wpływem przeciętnych użytkowników, będących z kolei podmiotami tworzącymi społeczności. Naruszenie równowagi między tym, co zbiorowe, a tym, co indywidualne, poprzez podważenie samoistności tego drugiego elementu, powoduje, że okazuje się konieczne zweryfikowanie oczekiwań i refleksji łączonych ze zjawiskiem społeczności sieciowych. Skonkretyzują się one prawdopodobnie już tylko jako nowy rodzaj zasobu, dla którego element wolności i spontaniczności okaże się jedynie cechą pożądaną głównie w ramach kontrolowanych procesów biznesowych, a nie ideowym zapleczem społecznych oczekiwań, które znalazły realizację w początkowych latach istnienia sieci.

Aby jednak zrozumieć stawkę, o którą toczy się gra, próbuję w skrócie odtworzyć tło, na którym trwa wspomniana ewolucja, powodująca *de facto* uwiąd tego, co indywidualne w sieci. Jest nim niezwykle rozwój oczekiwań związanych z tworzeniem się internetowych społeczności i waga jego obserwowanych skutków. Społeczności owe są bowiem postrzegane jako powód fundamentalnych zmian ustrojowych czy uruchomienie nowego typu zasobu, jaki oferuje praca ludzka. Proces narastania tego rodzaju konstatacji streszczam w pierwszej części tekstu, ponieważ pozwala on zrozumieć zasięg ewentualnych skutków rekonstrukcji w obrębie internetowych wspólnot, której przesłanki umieszczam w części drugiej.

Sieć ze swojej natury, a więc dzięki zasadzie *end-to-end*, opiera się na aktywności pojawiającej się na krańcach zestawionego w niej połączenia; jest z definicji rozproszona, co można zrozumieć także jako aktualizowanie się specyficznego rodzaju równouprawnienia. Zasadę tę, mającą jak najbardziej

techniczny i w efekcie mało znany dla przeciętnego użytkownika charakter, opublikowali twórcy Internetu, David Clark, David Reed i Jerry Saltzer w dokumencie pochodzącym z roku 1984. Miał on charakter deklaracji, opisującej fundamentalne zasady jego projektowania. Sprowadzała się ona do reguły, iż większość funkcji służących do komunikacji powinna być zaimplementowana w programach, które pracują w krańcowych komputerach, tak aby sama sieć pozostawała dla tej komunikacji „przezroczysta”⁷. W ten sposób sformułowana zasada konstrukcyjna prowadziła wprost do oparcia dynamiki działania Internetu na użytkowniku, ostatecznie nie tylko w sensie technicznym⁸. Natomiast fakt polegający na tym, że jednocześnie dotyczyła ona całej sieci, która jest kompletem takich spontanicznych i masowych połączeń, powodował, że z istoty sieć przybrała kształt konstrukcji o charakterze społecznym.

A jednak rozumienie tego ostatniego, oczywistego wydawałoby się aspektu, jako jej dominującej cechy, pojawia się stopniowo i z opóźnieniem⁹. Jego proces dokumentuje podręcznik pt. „Handbook of New Media”, którego redaktorzy Leah A. Lievrouw i Sonia Livingstone w drugim wydaniu w roku 2006 (pierwsze pojawiło się w 2002 roku) uważają za konieczne podkreślenie społecznego charakteru nowych mediów. Uzasadniając swoją koncepcję, podkreślają, że „poziom makro”, uwzględniający typowe społeczne konteksty działania sieci, nie wystarcza do uchwycenia jej istoty i jest konieczne ponowne przemyślenie kategorii „masy” (która pojawia się jako element pojęcia „media masowe”). W szczególności mają oni na myśli *charakterystyczne sposoby, dzięki którym technologie rozwijają proces kształtowania form społecznych [social shaping – przyp. RM] oraz powodują*

⁷ J. L. Zittrain, *The Future of the Internet — And How to Stop It*, New Haven & London, 2008, s. 32.

⁸ Benkler, Yochai, *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Warszawa 2008, s. 411.

⁹ Na przykład inicjatywa Stewarda Branda o nazwie Whole Earth 'Lectronic Link (WELL) uruchomiona w oparciu o sieciowy system wymiany informacji BBS (*Bulletin Board System*) w roku 1985, prowadziła do stworzenia społeczności nie tylko jako powiązanej wygodną komunikacją grupy, ale swobodnego, ideowego stowarzyszenia (F. Turner, *From counterculture to cyberculture: Stewart Brand, the Whole Earth network, and the rise of digital utopianism*, Chicago and London, 2006, s. 141 *passim*). W latach 80. i na początku 90. sieć nie była miejscem handlu, ale umożliwiała tworzenie spoistych i różnorodnych wspólnot, choć realizowanych inaczej niż obecnie (J. Goldsmith, T. Wu, *Who Controls the Internet, Illusions of Borderless World*, Oxford 2006, s. 16).

społeczne skutki [social consequences – przyp. RM]¹⁰. Przenoszą oni w ten sposób problematykę niejako „do wnętrza” sieci, która jest w stanie wytwarzać własne, oryginalne formy społeczne.

Ten rzeczowy ogląd sytuacji wspomagają teoretyczne, czasem zaskakujące uogólnienia. W 2004 roku, w tym samym, w którym rusza Facebook, ukazuje się książka Jamesa Surowieckiego pt. „The Wisdom of Crowds” (wyd. pol. „Mądrość tłumu. Większość ma rację w ekonomii, biznesie i polityce”, 2010). Jest ona swoistym manifestem, wychwalającym specyficzne dobro pozostające w dyspozycji licznej i luźno powiązanej zbiorowości, niedostępne dla pojedynczych jej przedstawicieli – to wiedza, ukrywająca się w rozproszeniu tego naturalnego kontenera i ujawniająca się w działaniach zbiorowych. Wiele podanych przez autora przykładów tego fenomenu prowadzi do wyznania zapisanego w postłowie: *Głęboko wierzę (...), że dzięki powszechności dostępu do sieci i technologii informacyjnych, a także dzięki sposobowi, w jaki ludzie są ze sobą po prostu bardziej związani (technologicznie, o ile nie społecznie) niż kiedykolwiek dotąd, zalety zbiorowej mądrości stopniowo przestają być wymysłem i stają się rzeczywistością*¹¹. Książka, która staje się inspiracją dla Tima O’Reilly’ego i jego koncepcji nowej fazy Internetu o nazwie Web 2.0, nadaje aspektowi społecznemu sieci pionierski wymiar: nazywa bowiem wprost zjawisko nowe, jakim są nieoczekiwane i pożyteczne, funkcjonalne efekty możliwe dzięki wytwarzaniu się swoistych, sieciowych wspólnot.

Internet staje przed drzwiami zupełnie nowego etapu rozumienia swojego charakteru, etapu polegającego na wkroczeniu w fazę społecznościową. Opiera się ona na zintensyfikowaniu gry toczącej się między dwoma, pozornie przeciwnymi i łączącymi się zjawiskami: uwolnieniem osobistej, jednostkowej spontaniczności i jednoczesnym, odbywającym się dzięki temu samemu bogatemu procesowi komunikacji, wyłanianiem się w sieci silnie powiązanych wewnętrznie zbiorowości, co

¹⁰ *Handbook Of New media, Social Shaping and Social Consequences of ICTs, Updated Student Edition*, Edited by Leah A. Lievrouw and Sonia Livingstone, London 2010, s. 3.

¹¹ J. Surowiecki, *Mądrość tłumu. Większość ma rację w ekonomii, biznesie i polityce*, Gliwice 2010, s. 312.

nadaje temu procesowi charakter zarówno społeczny, jak i indywidualistyczny. Początek tego etapu wyznacza wspomniany artykuł O'Reilly'ego pt. „What Is Web 2.0, Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software”¹² opublikowany we wrześniu 2005 roku. Choć jego autor za właściwe sobie pole uznaje biznes, jego konkluzje, a także prognozy, które są głównym celem tekstu, mają zastosowanie znacznie szersze. Otwierają one bowiem nie tylko nowe możliwości prowadzenia internetowej działalności gospodarczej, ale zwiastują nowy sens istnienia sieci. W szczególności powołują się one na pojęcie „architektury partycypacji” (*architecture of participation*), która wnosi swe własne zasady, ale przede wszystkim opiera się na kooperacji tych skrajnych węzłów sieci, jakimi są użytkownicy. W literaturze poświęconej temu zjawisku rozrasta się ono do określenia: sieć partycypacyjna (*web of participation*)¹³.

David Easley i Jon Kleinberg w książce pt. „Networks, Crowds, and Markets Reasoning about a Highly Connected World” z perspektywy 2010 roku dostarczają bardziej uporządkowanego opisu zjawiska sieciowości. Rozpoznają trzy główne siły dominujące w Internecie w pierwszych latach XXI wieku: (I) *Rozwój metod redakcji Sieci, które umożliwiły kolektywne tworzenie jej zawartości i zarządzanie nią*; (II) *przenoszenie osobistych danych znajdujących się w sieci (włączając mail, kalendarze, fotografie i wideo) z komputerów prywatnych do serwisów oferowanych i utrzymywanych przez wielkie przedsiębiorstwa*; (III) *wzrastająca powszechność tworzenia odnośników, które kładą nacisk na połączenia między ludźmi, a nie dokumentami*¹⁴. Autorzy ci opisują w ten sposób proces, który w dalszej części doprowadza do złożonych modeli sieciowego współuczestnictwa, w którym oboczność węzeł/sieć staje się ekwiwalentem dychotomii jednostka/wspólnota i pozwala w ten sposób szukać sformalizowanych, przewidywalnych modeli tej

¹² Dostępny w Internecie: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>, 01.05.2013.

¹³ Np. J. Governor, D. Hinchcliffe, D. Nickull: *WEB 2.0 Architectures*, O' Reilly, Beijing, Cambridge, Farnham, Köln, Sebastopol, Taipei, Tokyo, 2009, s. 63.

¹⁴ D. Easley, J. Kleinberg, *Networks, Crowds, and Markets Reasoning about a Highly Connected World*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo 2010, s. 347.

interakcji. Ci sami badacze są także skłonni przyznać rację, po udokumentowanej, poważnej analizie, dosyć swobodnie sformułowanej idei Surowieckiego¹⁵.

Proces „uspołeczniania” Internetu w ramach nowej i bezprecedensowej fazy, opartej na powstawaniu i wykorzystywaniu wspólnot, ma jeszcze jeden aspekt, który zresztą jest historycznie najstarszy. Odwołuje się do swoistego etosu, włączając kolejny element służący do spajania społecznych więzi, jakim jest system wartości i towarzyszący mu system przeświadczeń o charakterze ideowym. Pojawiają się one w najogólniejszej formie jako myśl, która dostrzega w sieci równoległy świat, oparty na ideałach egalitaryzmu, wolności i samostanowienia. Tego rodzaju spontaniczne pomysły rodziły się wśród członków sieciowych zbiorowości, tworzonych przez uczestników gier MUD (*multiusers dungeons*), graczy sieciowych czy użytkowników wczesnego rodzaju czatów. Poprzez ustanawianie własnych systemów praw i obowiązków, pewną autonomiczność, jaką się cieszyły, i niezależność zapewnianą przez Internet, wyzwalał je z narodowej tożsamości, tworzyły załazek odrębnej, samostanowiącej rzeczywistości¹⁶. O późniejszy rozwój tych idei dbały trzy główne typy uczestników sieci: wizjonerzy, tacy jak John Barlow czy Julian Dibbell, tzw. „ojcowie sieci”, czyli inżynierowie tworzący technologiczne podstawy funkcjonowania sieci w osobach Larry’ego Robertsa, Roberta Kahna, Vintona Cerfa czy Jona Postela, oraz – to trzecia grupa – bliżej niezidentyfikowani, rozproszeni w sieci zwolennicy utopijnej idei nowej organizacji ludzkiej wspólnoty¹⁷.

O sile tych tendencji świadczą różne fakty, będące skutkiem walki o samostanowienie sieci. Wśród wielu innych symboliczny wymiar uzyskuje artykuł pt. „We Owe It All to the Hippies” (Wszystko to zawdzięczmy hipisom), który ukazał się w marcu 1995 roku w specjalnym wydaniu tygodnika „Time”, zatytułowanym „Welcome to Cyberspace”. Rozpoczynał się on od wytłuszczonego zdania, które brzmiało następująco: *Zapomnijcie o protestach antywojennych, o Woodstock, nawet*

¹⁵ Tamże, s. 617.

¹⁶ J. Goldsmith, T. Wu, *Who Controls the Internet...*, s. 16.

¹⁷ Tamże, s. 27.

o długich włosach. Prawdziwą spuścizną pokolenia lat 60-tych jest rewolucja komputerowa¹⁸. Jego autorem był wspomniany Stewart Brand, jedna z aktywniejszych postaci wydarzeń, które Fred Turner opisał jako swoistą drogę od ideałów amerykańskiej kontrkultury do współczesnej rzeczywistości sieci – cyberkultury.

Etos, o którym tutaj mowa, kształtował się w obrębie jeszcze jednej, najstarszej narracji. Jest nią opowieść o hakerach. Jej początki sięgają lat 50., wpisują się także w idee amerykańskiej kontrkultury lat 60. i owocują w roku 1985 swoistym zbiorem zasad, spisanych przez Stevena Levy'ego w sławnej książce pt. „Hackers”. Wśród nich w rozdziale pt. „The Hacker Ethic” pojawia się prawdopodobnie najważniejsza z nich, która brzmi: *All information should be free* (cała informacja powinna być wolna)¹⁹.

Narracja ta, rozwijająca się do poziomu działalności społecznej i politycznej, zamienia się w „hakowanie świata”²⁰ i dostarcza jeszcze jednej, poza równoległym dziedzictwem kontrkultury, ideowej podstawy, żywej do czasów obecnych, o czym mogą świadczyć choćby wypadki związane z umową handlową ACTA z roku 2012 i udział w nich grupy hakerów, ukrywających się pod kryptonimem *Anonymus*. W ten sposób aspekt samoistności sieciowych społeczności zostaje wyposażony w dodatkowe, ideowe argumenty o ogromnym zasięgu.

Najogólniejszy poziom rozumienia skutków społecznościowego (nie społecznego) rozwoju Internetu, jednocześnie w najbardziej złożony sposób realizujący wspomnianą, podstawową grę strukturalną jednostkowe/społeczne w sieci, prezentuje opis podany przez Yochaia Benklera. Podnosi on podstawowe zjawiska związane z funkcjonowaniem nowego Internetu, opartego zarówno na społecznościach, jak i aktywnym uczestnictwie pojedynczych użytkowników, do rangi przełomu o charakterze ustrojowym. Ten kierunek nadaje mu oparcie się na koncepcji

¹⁸ F. Turner, *From counterculture to cyberculture...*, s. 103.

¹⁹ S. Levy, *Hackers*, O'Reilly Media, Beijing, Cambridge, Farnham, Köln, Sebastopol, Taipei, Tokyo, 2010 (wydanie z okazji 25-lecia książki pt. *Hackers: Heroes of the Computer Revolution*), s. 28.

²⁰ T. Jordan, *Hakerstwo*, Warszawa 2011, s. 157.

usieciowionej gospodarki, która organizuje pragmatyczny obraz społeczeństwa amerykańskiego profesora prawa z Harvardu, który pisze: *różnorodność sposobów organizowania produkcji informacji i korzystania z niej otwiera liczne możliwości zaspokajania fundamentalnych wartości politycznych społeczeństw liberalnych, a mianowicie wolności osobistej, systemu politycznego opartego na bardziej rzeczywistym uczestnictwie jednostki, kultury krytycznej i sprawiedliwości społecznej*²¹.

Rozmach analityczny Benklera przekracza jednak ramy czysto polityczne i obejmuje całość cywilizacyjnego dziedzictwa Zachodu. Z podobnie szeroką perspektywą interpretacji wystąpił Manuel Castells, który otwarcie opierał na fundamentalnym dziele Maxa Webera pt. „Etyka protestancka a duch kapitalizmu”²² rozpoznanie nowej fazy kapitalizmu, nazwanej przezeń informacjonizmem²³. Jednak napisana dziesięć lat później²⁴ książka Benklera inaczej ustawia kluczowe punkty analizy, podkreślając poszerzający się w nowych okolicznościach zbiór możliwości uczestnictwa jednostki w liberalnym społeczeństwie dzięki wsparciu jej autonomii, aktywności czy autoekspresji. Realizują się one w ramach wspólnoty, wytwarzającej się w postaci „usieciowionej sfery publicznej”, zdecentralizowanej i bezprecedensowo bogatszej, a także posługującej się uwolnionym dostępem do zasobów tzw. niewłasnościowych²⁵.

Benklerowi towarzyszą inne, znane publikacje o podobnym charakterze²⁶, wśród których warto wymienić serial dwójki autorów: Dona Tapscotta i Anthony’ego D. Williamsa, składający się z opublikowanej w tym samym 2006 roku książki pt. „Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything” (wyd. pol.:

²¹ Y. Benkler, *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Warszawa 2008, s. 25.

²² Max Weber: *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin 1994.

²³ Manuel Castells, *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa 2010, s. 222.

²⁴ Pierwsze wydanie pracy Castellsa ukazało się w roku 1996.

²⁵ Czyli takich, w wypadku których nie obowiązuje tradycyjne prawo własności, zastąpione wolnym dostępem lub innymi typami nieformalnych uregulowań, takimi jak licencja GNU czy Creative Commons. Y. Benkler, *Bogactwo sieci...*, s. 26 i nast.

²⁶ Należy do nich także książka Justyny Hofmokl, która jej dowiedzioną tezę zawiera w tytule: *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009.

„Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko”, Warszawa 2008) oraz rozwijającego jej tezy dzieła pt. „Macrowikinomics: Rebooting Business and the World” z roku 2010 (wyd. pol.: „Makrowikinomia. Reset świata i biznesu”, Warszawa 2011). Ta ostatnia pozycja to swoisty, polityczny manifest rozwijający tezy wcześniejszej książki, dotyczące głównie ekonomii opartej na *otwartości, partnerstwie, wspólnocie zasobów i działaniu na skalę globalną*²⁷, przewidujący powstanie nowego świata, rządzącego się wedle zredefiniowanych dzięki sieci zasad politycznych, społecznych, a także etycznych²⁸. Jego osią jest konstatacja funkcjonowania w Internecie różnorodnych, otwartych społeczności, których aktywność daje się obserwować w rozmaitych dziedzinach, takich jak ochrona zdrowia, rynki finansowe, systemy edukacji, media czy nawet sektor publiczny łącznie z instytucjami sprawującymi władzę. Ostatecznie podlegają one dzięki temu zasadniczej rekonstrukcji.

Druga ze wspomnianych książek Tapscotta i Williamsa zamyka przedstawiony w tym tekście, z konieczności pobieżny, opis wzrostu znaczenia przydanego społecznościowemu aspektowi sieci, nadając mu jednocześnie najbardziej ogólny i najbardziej podstawowy charakter oraz ilustrując dobrze nadzieje, jakie obudził nowy Internet.

Równolegle jednak do rozwoju opinii dotyczących skali, zasięgu i znaczenia społecznościowej fazy Internetu pojawiają się niepokoje dotyczące trybu i skutków jej funkcjonowania. Dotyczą one przede wszystkim pojedynczego użytkownika – tej strony zakładu społeczność/jednostka, która stanie się przedmiotem obserwacji i działań prowadzących do podważenia całej, kluczowej oboczności. Jedną z ciekawszych opinii, stanowczo sformułowanych i mających przede wszystkim charakter świadectwa, przynosi tekst Andrew Keena – bezpośredniego uczestnika inicjatyw, w trakcie których rodziło się nowe wyobrażenie użytkownika jako

²⁷ D. Tapscott, A. D. Williams, *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008, s. 41.

²⁸ Tamże, s. 38.

uwolnionego i twórczego współpracownika w kształtowaniu przekazów sieci²⁹. W dosyć bezpośredni sposób wyśmiewa on „kult amatora”, który sprawia, że: *Publiczność i autor stali się jednym ciałem i zamieniają kulturę w kakofonię*³⁰. Jego zastrzeżenia mają charakter dość powierzchowny i służą raczej jako ilustracja niezdolności do rozpoznania zakresu zmian, jakich ów „amator” może być źródłem. Wartość książki Keena tkwi raczej w banalnym zwróceniu uwagi na pojedynczy element społeczności – jednostkę. Pokazuje, że skomplikowana rzeczywistość wspólnotowej fazy Internetu opiera się na kluczowym założeniu, komplementarnej oboczności: jednostka/społeczność. Podkreśla także, że funkcjonuje ona nie tylko jako realizacja utopijnych idei społecznych, ale przede wszystkim jako pragmatyka działalności organizacyjnej, na przykład jako składnik strategii przedsiębiorstw wspomaganych rozwojem możliwości technologicznych.

Dzięki funkcjonowaniu synergicznego dualizmu jednostka/społeczność, znanego przecież od tysiącleci, ale ujawniającego w sieci zupełnie nieznaną dyspozycję, wytworzono różnego rodzaju procedury pozwalające korzystać do woli z zapasów wiedzy, umiejętności, przedsiębiorczości, itp. które niosły ze sobą jednostki łączące się w sieciowe wspólnoty. Rozkwitł także oparty na nich biznes, który w najnowszym wydaniu został opatrzony, podobnie jak inne pojęcia, przymiotnikiem *social* – społecznościowy³¹, ponieważ stara się wdrożyć oparte na wspólnotach metody działania we wszystkich swoich segmentach, odmieniając model przedsiębiorstwa i ustawiając go wedle nowych założeń. Nadano również owej oboczności stosowną oprawę teoretyczną, której być może najpoważniejszą podstawą teoretyczną okazała się idea tzw. zbiorowej inteligencji, stworzona przez

²⁹ Chodzi tutaj o konferencje o nazwie *Foo Camp*, które odbywają się od roku 2003 w siedzibie firmy O'Reilly Media na północy Kalifornii w małej miejscowości o nazwie Sebastopol, kilkadziesiąt kilometrów od Doliny Krzemowej.

³⁰ A. Keen, *Kult amatora. Jak Internet niszczy kulturę*, Warszawa 2007, s. 35.

³¹ D. Hinchcliffe, P. Kim, *Social business by design: transformative media strategies for the connected company*, San Francisco 2012.

francuskiego filozofa Pierre'a Lévy'ego pod koniec lat 90.³², wraz z jej najbardziej lapidarnym streszczeniem przedstawionym przez autora: *Nikt nie wie wszystkiego, każdy wie coś, cała wiedza rezyduje w ludzkości*³³. Oboczność stała się także przedmiotem złożonych, profesjonalnych analiz w rodzaju przywoływanej tutaj książki Davida Easley'a i Jona Kleinberga pt. „Networks, Crowds, and Markets Reasoning about a Highly Connected World”.

W sytuacji, gdy sieć ostatecznie skryształizowała się w swojej najnowszej, społecznościowej formie, otwierając nieoczekiwane perspektywy, w tym także ekonomiczne, zachwianie stabilności dialektycznej oboczności społeczność/jednostka może rodzić dalekie skutki. W niniejszej części tekstu przedstawiam argumenty wskazujące na taką realną i opartą głównie na zjawiskach o charakterze technicznym możliwość. Wskazuje na nią przede wszystkim toczący się równolegle w sieci proces o podstawowym znaczeniu, realizujący *de facto* zamach na te przywileje jednostki, które w równym stopniu warunkowały powodzenie społecznościowej idei sieci: autonomię, swobodę ekspresji, brak kontroli wynikający z decentralizacji. Dotyczy on przede wszystkim – na poziomie technologii umożliwiającej wszystkie te właściwości – realnego zmierzchu zasady *end-to-end*, wykluczającej jakiegokolwiek formy pośredniczenia i ingerowania w swobodnie zestawiane akty komunikacji. Sieciowa wartość społeczności opierała się, co podkreślali Leah A. Lievrouw i Sonia Livingstone w przywołanym wcześniej tekście, nie na udziale masowym, co oznaczało anonimowość, indyferentność ich członków, ale na zasadach zupełnie przeciwnych, co wielokrotnie było podkreślane i cenione. Cios w swobodę ekspresji indywidualności w jakimkolwiek wymiarze musi więc oznaczać podważenie istoty internetowej społeczności.

Tego rodzaju niepokoje pojawiają się obok manifestów i obok rozwijającej się gwałtownie sieciowej gospodarki, wywołując zresztą konflikty i stając się podstawą

³² Chodzi o książkę pt. *L'intelligence Collective: Pour une Anthropologie du Cyberspace*, Paris 1997, wyd. ang.: *Collective Intelligence, Mankind's Emerging World in Cyberspace*, Cambridge, Massachusetts 1999.

³³ P. Lévy, *Collective Intelligence...*, s. 13.

szerszych społecznych ruchów, takiego na przykład, jaki reprezentowały wspomniane już protesty przeciw umowie ACTA na początku roku 2012. Zjawiska grożące uderzeniem w jądro społecznościowego Internetu w sensie technicznym i innym, mogą mieć różne przyczyny i w różny sposób się manifestować. Próby identyfikacji takich zagrożeń są relatywnie wczesne. Lawrence Lessig konstruuje w roku 2006 strukturę stanowiącą podstawę istnienia cyberprzestrzeni, na którą składa się delikatna równowaga, która stabilizuje środowisko „obywatela sieci” (*netizen*) między czterema siłami: prawami, normami, rynkiem i architekturą^{34, 35}. Ta pierwsza, określająca pole działania regulacyjnych inwencji rządowych, jest szczególnym przedmiotem jego troski, zwłaszcza że może działać w dwojaki sposób: bezpośrednio wpływać na zachowania użytkowników, a także zmieniać trzy pozostałe siły³⁶. Takie, leżące w jej gestii kompetencje, grożą przechwytywaniem kontroli nad cyberprzestrzenią. Lessig podobne wizje snuje już od końca lat 90., ale kształt konkretnych, realnie stosowanych technik nadają mu autorzy przywoływanej już książki pt. „Who Controls the Internet, Illusions of Borderless World” Jack Goldsmith i Tim Wu. Dotyczą one głównie pośredników umożliwiających dostęp do sieci i obejmują dziedziny: transportu danych, samych informacji, finansów, systemu nazw i serwerów DNS. Nie cofają się także przed kontrolą pojedynczych użytkowników przez objęcie ich odpowiedzialnością prawną za pewne rodzaje sieciowej aktywności³⁷. Książka szeroko referuje stosowane procedury, porzucając teoretyczne niepokoje Lessiga i przenosząc się na poziom twardych opisów faktograficznych.

Innego typu zagrożenie, opierające się na podważeniu pewnych fundamentalnych cech sieci, przedstawia w roku 2008 Jonathan Zittrain. Odwołuje się on do podstawowej jej właściwości, dziedziczonej przezeń po komputerze osobistym, jaką jest jego uniwersalność i elastyczność. Taka filozofia działania wywołuje skutek

³⁴ Czyli „instrukcji wpisanej w *hardware* i *software*” – kodu [Lessig 2006, 121].

³⁵ L. Lessig, *Code. Version 2.0*, BasicBooks, New York 2006, s. 123.

³⁶ Tamże, s. 132.

³⁷ J. Goldsmith, T. Wu, *Who Controls the Internet...*, s. 79.

nazwany przez niego zdolnością do tworzenia (*generativity*)³⁸. Oznacza ona *właściwość systemu do wytwarzania nieoczekiwanej zmiany dzięki niekontrolowanemu wkładowi ze strony szerokiej i zróżnicowanej publiczności*³⁹. Niszczy tę zdolność wprowadzenie kontroli, także w postaci przeregulowania, ale także mniej oficjalnych czy legalnych technik stosowanych przez producentów i dystrybutorów technicznych urządzeń umożliwiających korzystanie z sieci. Kontrola ta pojawia się na różne sposoby, ostatecznie prowadząc do cenzury⁴⁰.

Zittrain jest jednym z czołowych badaczy skupionych w przedsięwzięciu o nazwie OpenNet Initiative, którego celem jest bieżące *śledzenie, publikowanie i analizowanie w wiarygodny i uporządkowany sposób filtrowania treści w Internecie oraz praktyk związanych z jego nadzorowaniem*⁴¹. Efektem pracy tego zespołu jest szereg publikacji, wśród których znajduje się pochodząca z 2010 roku książka pt. „Access Controlled. The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace”. Powstała ona pod redakcją Ronalda Deiberta, Johna Palfrey’a, Rafała Rohozinski’ego oraz Jonathana Zittraina i zawiera podstawową z punktu widzenia niniejszego wywodu, opartą na zbadanych faktach konstatację: *w miarę jak Internet zyskiwał na politycznym znaczeniu, architektura kontroli, działająca dzięki technologii, regulacjom, normom i politycznemu rachunkowi, uzyskała kształt nowego, geopolitycznego krajobrazu informacyjnego*⁴². Autorzy w ramach dowodu opisują różne stadia nadzoru, razem z najbardziej zawansowanym, tzw. kontrolą trzeciej generacji, która polega na *wysoce wyrafinowanym, wielowymiarowym podejściu do wzmocnienia państwowej kontroli nad cyberprzestrzenią narodową*⁴³. W książce tej znajdują się także analizy pewnych określonych zagadnień, takich jak uregulowania Unii Europejskiej czy kwestie ochrony dzieci, które są uzupełnione przez profile

³⁸ Od łac. *generare* - płodzić, rodzić.

³⁹ J. L. Zittrain, *The Future of the Internet...*, s. 70.

⁴⁰ Tamże, s. 137.

⁴¹ <https://opennet.net/about-oni>, 03.05.2013.

⁴² R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski, J. Zittrain, *Access Controlled. The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, Cambridge, Massachusetts, London, England 2010, s. 3.

⁴³ Tamże, s. 7.

wybranych trzydziestu państw ze wszystkich regionów świata, konstruowane ze względu na stosowane metody filtrowania ruchu sieciowego, również w kontekście zabiegów o charakterze cenzorskim⁴⁴.

Manuel Castells w książce pt. „Communication Power” z roku 2009 (pol. wyd.: „Władza komunikacji”, Warszawa 2013) zajmuje się także, choć w inny sposób, interesującą nas kwestią. W szczególności nie interesują go takie zjawiska jak produkcja partnerska (*peer production*), której pojęcie nie pojawia się u niego ani razu, choć kilkakrotnie przywołuje poświęconą jej pracę Yochai’a Benklera. Zjawisko *open source* także jest traktowane marginalnie i razem z innymi fenomenami opierającymi się na dostarczaniu treści przez użytkownika zostaje wpisane w szerszy koncept, który zostaje nazwany masową komunikacją zindywidualizowaną⁴⁵. Castells, znany jako doskonały znawca zagadnień związanych z Internetem, rozwija koncepcję sieci (która tym razem wznosi się ponad poziom zjawisk i przyjmuje charakter abstrakcyjnej kategorii) w kontekście procesów komunikacyjnych. Stąd jego charakterystyczne nastawienie postrzegające Internet jako rodzaj medium, funkcjonującego na tle innych, takich jak telewizja czy radio. Interesująca nas kwestia społeczności roztapia się niejako w tej szerszej i bardziej ogólnej perspektywie. Jednak także on podkreśla oboczność, na której opieram niniejszy wywód, choć posługuje się nieco starszymi i bardziej tradycyjnymi pojęciami masowości i indywidualizmu. Ta sama dychotomia ujawnia się według niego na analogicznym i mniej pragmatycznym poziomie kultury usieciowionej indywidualności, gdzie tworzy wymienny związek między wspólnotowością i indywidualizmem⁴⁶.

Rzeczowa i doskonale udokumentowana praca Castellsa prowadzi do serii wniosków; wśród nich pojawia się bezpośrednie, fundamentalne związanie funkcjonowania sieci komunikacyjnych ze strukturami sprawowania władzy oraz

⁴⁴ Niestety nie ma wśród nich Polski.

⁴⁵ M. Castells, *Władza komunikacji*, Warszawa 2013, s. 80.

⁴⁶ Tamże, s. 126.

twierdzenie o realnym, nadrzędnym wpływie państwa i systemu politycznego na sieci dystrybuujące władzę o różnym charakterze, osobno wnikliwie przez niego opisane⁴⁷. Castells pisze wprost: *Doszedłem do przekonania (...), że podstawową troską większości rządów jest ustanowienie regulacji umożliwiających kontrolę Internetu i znalezienie mechanizmów pozwalających narzucać tę kontrolę w tradycyjnych kategoriach prawa i porządku*⁴⁸. Choć badacz nie formułuje dosłownie takiego zagrożenia, to w świetle wcześniejszych, dokonanych w niniejszym tekście spostrzeżeń, kontrola, o której pisze, musi także rekonstruować w instrumentalny sposób drugi zależny człon ciągle aktualizującej się w sieci oboczności, czyli wspólnotę (społeczność). To z kolei może wywoływać skutki w postaci utraty otwartości, samoistności czy nawet, jak pisze Zittrain, zdolności swobodnej, spontanicznej twórczości.

Ostatnim argumentem w dowodzie na rzeczywistą erozję społecznościowego charakteru sieci, która przebiega głównie jako wzrost kontroli, zatracanie się indywidualistycznej swobody czy gaśnięcie wizji suwerennej, egalitarnej cyberprzestrzeni, jest mało znany proces projektowania nowej wersji Internetu w ramach wielu bardzo zaawansowanych programów powstających zgodnie z tzw. *clean slate paradigm* („od podstaw”) i podjętych w ramach inicjatyw rządowych. Największe z nich to Future Internet Architecture (FIA) tworzony przez National Science Foundation w USA, europejski projekt działający w ramach siódmego programu ramowego Unii Europejskiej, obejmujący ok. 150 różnego rodzaju badań w różnorodnych kategoriach skupionych pod nazwą Internet Przyszłości (Future Internet Assembly) i japoński projekt New Generation Network (NWGN) finansowany przez niezależną agencję rządową Japan National Institute of Information and Communications Technology (NICT). Opierają się one na doświadczeniach obecnej sieci i wprowadzają zasadnicze zmiany w obszarach kluczowych z punktu widzenia przede wszystkim biznesu, takich jak bezpieczeństwo i kontrola, szybkość i brak

⁴⁷ Tamże, s. 418.

⁴⁸ Tamże, s. 124.

opóźnień czy zarządzanie siecią, prowadząc nieuchronnie do złamania opisanej wcześniej zasady *end-to-end*⁴⁹. Niewątpliwą przyczyną rozwoju tych projektów jest przeobrażenie sieci z przedsięwzięcia akademickiego w szeroką platformę o charakterze komercyjnym⁵⁰. Przyjęcie nowych założeń konstrukcyjnych bezpośrednio rzutuje na stan sieci, doprowadzając do załamania, a przynajmniej gruntownej rewizji wyobrażeń związanych z jej społecznym funkcjonowaniem wspartym na ideach wolności, swobody wypowiedzi etc. Tym samym ulega przekształceniu społecznościowy charakter sieci w jej obecnym wydaniu, zawierający w sobie jako definicyjny składnik swobodny, nieskrępowany indywidualizm.

Zgromadzone w niniejszym tekście przykłady, ułożone w dwa kolejne, główne wątki, dokumentują jednocześnie dwa współbieżne procesy: fenomen związany z tworzeniem się tzw. społeczności sieciowych i rolę, jaką odgrywają one zarówno w przestrzeni społecznej, jak i ekonomicznej, oraz równoległą tendencję do podporządkowywania spontanicznych procesów sieciowych kontroli i zarządzaniu. Co zaskakujące, obydwie są stymulowane przez biznes, który z jednej strony wykorzystuje z sukcesem obecne mechanizmy społecznościowe⁵¹, natomiast z drugiej inicjuje rozwój zupełnie nowych architektur sieci, opartych na zaprojektowanych od początku i innych niż dotychczasowe zasadach. Tendencje prowadzące w tym drugim kierunku pojawiają się zresztą już wcześniej i są przez różnych autorów identyfikowane. Choć blokuje je dotychczasowa organizacja techniczna sieci, wydaje się jednak, że zmierzają do ograniczenia indywidualnych, swobodnych i niekontrolowanych zachowań pojedynczych użytkowników sieci, prowadząc jednocześnie do załamania dotychczasowej dialektyki fundującej sieć, opartej na oboczności: społecznościowe/indywidualne. W obydwu tych procesach państwo, jak to zresztą przewidział Castells, pełni aktywną rolę.

⁴⁹ Paul, Subharthi, Pan, Jianli, Jain, Raj, *Architectures for the Future Networks and the Next Generation Internet: A Survey*, *Computer Communications*, UK, Volume 34, Issue 1, 15 stycznia 2011, s. 3

⁵⁰ Tamże, s. 2.

⁵¹ Na przykład te, które przytaczają Dion Hinchcliffe i Peter Kim.

Utrata popularności przez Facebook, która wydaje się przypadkowa, w istocie może stanowić na razie mało konkretny symptom przeobrażenia dotyczącego sposobów funkcjonowania i postrzegania społeczności w sieci, które dokonuje się jako skutek pragmatycznych wymagań i podążających za nimi projektów. Ich głównym źródłem jest dominująca rola czynników ekonomicznych w sieci, realizująca się zarówno jako bezpośrednie cele biznesowe, jak i, co łatwe do wyobrażenia, jako roszczenia o charakterze regulacyjnym, pochodzące ze strony państwa (państw). Zmierzch, o którym mowa w tytule, nie tyle więc będzie w tej sytuacji oznaczał uwiąd i zapomnienie społecznościowych potencji tkwiących w sieci, ile ich gruntowną rekonstrukcję, niweczącą utopijne, ideowe założenia, których rozwój obserwowaliśmy w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku. Potencje te zostaną podporządkowane roli biznesowego zasobu, stanowiąc podstawę ekonomicznego rozwoju sieci wedle odmienionych zasad. W tym sensie zmierzch będzie więc oznaczał najprawdopodobniej również zapowiedź wzejścia zupełnie nowej formy społecznościowego charakteru Internetu.

Rafał Maciąg – adiunkt w Zakładzie Zarządzania i Ekonomiki Mediów Instytutu Kultury Uniwersytetu Jagiellońskiego (Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej)

Abstrakt

Artykuł opisuje tendencję do możliwej zmiany w rozumieniu i sposobie użytkowania internetowych społeczności, które funkcjonują jako główny fenomen ostatniej fazy Internetu, formując nowe środowisko szczególnie użyteczne z punktu widzenia przedsięwzięć gospodarczych. Fenomen ten jest oparty jednak na oboczności pomiędzy wspólnotą i jednostką, przy czym ta ostatnia staje się przedmiotem kontroli szczególnie ze strony rządów i korporacji. Oznacza to możliwość utraty przez nią spontaniczności i otwartości, która z kolei może wpłynąć na sposób funkcjonowania społeczności internetowych, podporządkowanych w większym stopniu czynnikom

ekonomicznym. Z tego powodu stoimy prawdopodobnie u wrót nowej, odmiennej fazy opartego na nich Internetu.

RISE AND FALL OF A PHENOMENON OF COMMUNITIES IN THE INTERNET

Abstract

The article tries to prove the tendency of possible change in thinking about and using communities on the Internet. Communities are the main phenomenon of last stadium of the internet and form the new environment which is useful especially for an entrepreneurship. But it is founded on the dichotomy between the community and an individuality. The last one unfortunately has become the aim of control, especially from the side of corporations and governments. It means that individuality can lose its spontaneity and openness, which can affect the mode of functioning of the internet communities. From this moment it could rely much more on the economic factors which could cause a new, different phase of internet communities.

NIEMIECCY AUTONOMIŚCI JAKO EKSTREMISTYCZNY FENOMEN¹

Słowa kluczowe:

autonomiści, ekstremizm, ideologia, przemoc, styl

Wstęp

Przyglądając się z polskiej perspektywy przebiegowi odbywającego się corocznie święta 1 maja w miastach RFN, trudno nie zauważyć pewnej „tradycji” jego obchodów, jaką stanowią związane z nim gwałtowne i brutalne wystąpienia sił skrajnie lewicowych. Ich bilansem pozostaje zazwyczaj znaczna liczba zatrzymanych, rannych funkcjonariuszy służb porządkowych oraz wyrządzone w znacznych rozmiarach szkody materialne. Obraz niepokojów w tamtejszych ośrodkach miejskich nie ogranicza się jednak wyłącznie do tego wydarzenia, lecz ma znacznie bardziej stały charakter, przyjmując formę zamachów na instytucje państwowe, prywatne lokale, infrastrukturę techniczną, podpaień samochodów czy też wreszcie gwałtownych starć prawicowych i lewicowych ekstremistów².

Główną odpowiedzialność za powyższy stan rzeczy (trwający *notabene* nieprzerwanie od kilkunastu lat) niemieccy specjaliści od spraw bezpieczeństwa wewnętrznego przypisują tzw. Autonomistom, stanowiącym w ich mniemaniu, skłonny do stosowania przemocy obóz w ramach lewicowo-ekstremistycznego spektrum. Wyjątkowa agresywność ich wystąpień oraz szacunkowa liczba

¹ Praca stanowi streszczoną i zmodyfikowaną wersję II i III rozdziału mojej pracy licencjackiej pt. *Niemieccy Autonomiści – polityczna subkultura czy nowy ruch społeczny?*, obronionej w lipcu 2012 r.

² Zob. I. Marx, U. Kraetzer, *Extremismus – Chancenlos gegen linke Gewalttäter?*, http://www.rbb-online.de/klartext/ueber_den_tag_hinaus/rechts_und_linksextremismus/extremismus_chancenlos.html, 1.07.2009.

przedstawicieli (ok. 6-7 tys.)³ sprawia, iż stanowią oni jedno z poważniejszych wyzwań dla porządku publicznego państwa niemieckiego, zachęcając tym samym do bliższego przyjrzenia się ich specyfice. W tym celu niezbędne wydaje się zwięzłe przedstawienie genezy tego antydemokratycznego fenomenu oraz jego krótkie scharakteryzowanie pod względem trzech zasadniczych kryteriów: ideologii, form działalności i taktyki oraz stylu.

Geneza Autonomistów – „rewolta studencka”, „Autonomia Operaia” i „Spontis”

Choć zdecydowana większość badaczy zajmujących się środowiskiem Autonomistów przyjmuje za początki ich egzystencji jako samodzielnego „podmiotu wydarzeń” początek lat 80-tych XX wieku⁴, to jednak jego geneza w zgodnej opinii zarówno przedstawicieli środowiska naukowego, jak i samych Autonomistów, sięga swoimi korzeniami nieco dalej, tj. rebelii studenckiej drugiej połowy lat 60-tych ubiegłego wieku⁵. Pomijając niezwykle skomplikowany i kontrowersyjny splot czynników odpowiedzialnych za jej wybuch w ówczesnej Republice Federalnej Niemiec, warto zwrócić uwagę, iż do jej najważniejszych negatywnych konsekwencji należy zaliczyć odrodzoną lewicowo-ekstremistyczną przemoc⁶. Symbolem narastającej fali agresji wśród młodych ludzi stała się tzw. bitwa przy Tegeler Weg 4 listopada 1968 r. w zachodnim Berlinie, gdzie obrażeń doznało 130 policjantów oraz 21 studentów. Co warto podkreślić, ówczesna przemoc, ze strony zrewoltowanej młodzieży, przybrała w znacznym stopniu zaplanowany charakter⁷.

³ Zob. Bundesamt für Verfassungsschutz, *Verfassungsschutzbericht 2010*, http://www.verfassungsschutz.de/download/SHOW/vsbericht_2010.pdf, s. 130, 135-148, 1.07.2011.

⁴ Zob. m. in. S. Haunss, *Antiimperialismus und Autonomie – Linksradikalismus seit der Studentenbewegung*, [w:] R. Roth, D. Rucht (Hrsg.), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945*, Frankfurt am Main – New York 2008, s. 505-532; A. Pfahl-Traugher, *Die Autonomen. Portrait einer linksextremistischer Subkultur*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, 1998, Nr 9-10, s. 37.

⁵ Zob. J. Schwarzmeier, *Die Autonomen zwischen Subkultur und sozialer Bewegung*, Göttingen 2001, s. 10; Geronimo, *Feuer und Flamme. Zur Geschichte der Autonomen*, Berlin-Amsterdam 1995, s. 23-25.

⁶ Zob. Landesamt für Verfassungsschutz, *Deutscher gewaltorientierter Linksextremismus in Berlin. Die „militante autonome Bewegung”*, „Durchblicke”, 1995, Nr 5, s. 7.

⁷ Zob. U. Wesel, *Die verspielte Revolution. 1968 und die Folgen*, München 2002, s. 115-116.

Źródło pochodzenia samego samookreślenia się jako „Autonomistów” należałoby natomiast doszukiwać się poza obszarem państwa zachodnioniemieckiego, a mówiąc konkretniej w północnych Włoszech. Powstała tam w tym samym okresie, również na fali „rewolucji młodych”, (w przypadku Włoch, inaczej niż w Niemczech, doszło do krótkotrwałego sojuszu zrewoltowanej młodzieży z robotnikami⁸) polityczna organizacja, jaką była *Autonomia Operaia* („Autonomia Robotników”), stanowiąca specyficzny konglomerat pochodzących głównie z południa kraju niewykwalifikowanych robotników oraz północnowłoskich studentów. Ich cechami charakterystycznymi stała się z jednej strony zamierzona samoizolacja względem związków zawodowych oraz Włoskiej Partii Komunistycznej (zarzucano im dostosowanie się do kontestowanych kapitalistycznych wzorców oraz zburzycielstwo), z drugiej świadoma rezygnacja ze sztywnych struktur organizacyjnych i przywództwa na rzecz koncentracji na brutalnej walce o wysunięte żądania (w postaci militarnych demonstracji, akcji sabotażowych oraz strajków w zakładach produkcyjnych w I połowie lat 70-tych XX wieku)⁹. Obraz niepokoju w państwie włoskim uzupełniał powstały niejako obok i składający się z grup marginalnych, tj. lokujących się poza procesem produkcji (bezrobotnych, bezdomnych, „miejskich Indian”), ruch „Autonomii”¹⁰, któremu przypisuje się główną odpowiedzialność za społeczne niepokoje lat 1977-1979¹¹.

Wpływ na powstanie środowiska niemieckich Autonomistów w przeważającym stopniu wywarły jednak konsekwencje upadku „studenckiej rewolty”, czego jednym z efektów stał się powstały w latach 70-tych XX wieku nurt niedogmatycznej lewicy¹².

⁸ Zob. N. Frei, 1968. *Jugendrevolte und globaler Protest*, München 2008, s. 164-174.

⁹ Zob. A. Pfahl-Traughber, *Die Autonomen zwischen Anarchie und Bewegung, Gewaltfixiertheit und Lebensgefühl*, http://www.bpb.de/themen/6JVE0B,0,0,Die_Autonomen_zwischen_Anarchie_und_Bewegung_Gewaltfixiertheit_und_Lebensgef%FChl.html, 17.03.2008.

¹⁰ A. Pfahl-Traughber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 36.

¹¹ Zob. Geronimo, *Feuer...*, s. 43-48.

¹² Do pozostałych nurtów należy zaliczyć: nurt komunistycznych; nurt ortodoksyjnych grupek marksistowsko-leninowskich, maoistowskich i trockistowskich (tzw. K-Gruppen) oraz nurt lewicowo-ekstremistycznych organizacji terrorystycznych, jak Frakcja Czerwonej Armii, Komórki Rewolucyjne, czy też Ruch 2. Czerwca. Zob. U. Wesel, *Die verspielte...*, s. 162-163, 182-191.

Jego reprezentanci (tzw. „Spontis”), odrzucający ideologię i organizację pozostałych prądów niemieckiej lewicy, od połowy dekady tych lat odnotowywali coraz większe sukcesy w środowisku studenckim. Do znacznej sympatii wśród żaków przyczyniło się w głównej mierze jednoznaczne opowiedzenie się „Spontis” za organizacyjną autonomią oraz legitymizacja przeprowadzanych przez siebie niekonwencjonalnych akcji nie uzasadnieniem teoretycznym, lecz emocjonalnymi wypowiedziami (zastąpienie brakującej ideologii subiektywnym woluntaryzmem)¹³, nadającymi tym samym ich działalności „efekt świeżości” w obliczu (postrzeganych przez młodych jako skostniałych) istniejących struktur politycznych¹⁴. Pozytywna recepcja tego nurtu nie powinna jednak przysłaniać jego głównego celu, jakim było wywalczenie tzw. wolnych przestrzeni (*Freiräume*), umożliwiających samorozwój i wcielanie w życie własnych norm postępowania jako kontrkultura¹⁵. W drodze do ich osiągnięcia przyjmowali oni niejednoznaczny stosunek do przemocy (częściowo ją odrzucając, jednak z akceptacją różnicy pomiędzy przemocą względem rzeczy a przemocą względem osób)¹⁶. Efektem tej ambiwalentnej relacji stały się gwałtowne zamieszki miejskie podczas zjazdu tego ruchu na „Narodowym Kongresie Oporu. Podróż do TUNIX” w Berlinie Zachodnim w styczniu 1979 r.¹⁷.

Moment zaistnienia środowiska Autonomistów w społecznej świadomości, pomimo ich udziału już w drugiej połowie lat 70-tych XX wieku w ramach gwałtownie rozwijającego się w RFN ruchu przeciwko energii atomowej, w którym definiowali się

¹³ A. Pfahl-Traugber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 37.

¹⁴ Zob. J. Scheer, J. Espert, *Deutschland, Deutschland, alles ist vorbei. Alternatives Leben oder Anarchie? Die neue Jugendrevolte am Beispiel der Berliner 'Scene'*, München 1982, s. 8-12, 17; A. Sakson, *Młodzież Berlina Zachodniego: studium socjologiczne*, Poznań 1991, s. 67-104, 160.

¹⁵ J. Scheer, J. Espert, *Deutschland...*, s. 18-19; Geronimo, *Feuer...*, s. 64-66.

¹⁶ Jak wyjaśnia A. Pfahl-Traugber, charakterystycznymi cechami tego ruchu było odrzucenie tzw. >>panującego systemu<<, co oczywiście obejmowało łamanie prawnych granic w ramach akcji politycznych oraz próbę budowy kontrkultury, która znajdowała swój wyraz w rozmaitych własnych projektach jak autonomiczne centra młodzieżowe w publicznych budynkach i samorządne instytucje w ramach zajętych domów. Zob. A. Pfahl-Traugber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 37.

¹⁷ Zob. J. Scheer, J. Espert, *Deutschland...*, s. 19-20; Geronimo, *Feuer...*, s. 85-91; Landesamt für Verfassungsschutz, *Deutscher...*, s. 13.

jako „militarne skrzydło” tego protestu¹⁸, stanowiły dwa wydarzenia – wielogodzinne zamieszki 6 maja 1980 r. na stadionie miejskim w Bremie w związku z publiczną uroczystością zaprzysiężenia rekrutów do Bundeswehry¹⁹ oraz „młodzieżowa rewolta” (*Jugendrevolte*), która niespodziewanie wybuchła na przełomie lat 1980/1981 w wielu miastach RFN (m. in. w Berlinie Zachodnim, Hamburgu, Frankfurt nad Menem czy Getyndze)²⁰. Od tego momentu niemieccy Autonomiści, w nieregularnych odstępach czasu, swoją działalnością budzą zainteresowanie środków masowego przekazu, a co za tym idzie opinii publicznej, zastanawiającej się nad istotą tego lewicowo-ekstremistycznego fenomenu.

Ideologia

Próba dokonania krótkiej charakterystyki ideologii środowiska Autonomistów stanowi nie tylko niełatwe, lecz również i niewdzięczne zadanie. Wynika ona przede wszystkim z faktu kluczowego problemu, jaki stanowi kwestia ich samopoznajania się, będąca odzwierciedleniem niezwyklej heterogeniczności tego obozu w ramach lewicowo-ekstremistycznego spektrum²¹. Intelktualnych podstaw należałoby doszukiwać się w opublikowanym pod koniec 1981 r. w środowiskowym czasopiśmie „Radikal” autonomicznym konspekcie („Thesenpapier”), stanowiącym wynik spotkania we włoskiej Padwie w tym samym roku (zrewidowanym podczas kongresu Autonomistów w Berlinie w 1995 r.)²².

Jak zaznaczają oni już na samym początku powyższego dokumentu, *walczymy za siebie, inni walczą także za siebie, a wspólnie jesteśmy silniejsi. Nie prowadzimy żadnych wojen zastępczych, chodzi o własny udział, politykę pierwszej osoby. Nie*

¹⁸ Zob. A. G. Grauwaacke, *Autonome in Bewegung. Aus den ersten 23 Jahren*, Berlin 2008, s. 20-25; Geronimo, *Feuer...*, s. 98-111.

¹⁹ Zob. J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s. 95-97.

²⁰ Co ciekawe, zupełnie inne zdanie w tej kwestii prezentują J. Scheer, J. Espert oraz A. Sakson. Zob. J. Scheer, J. Espert, *Deutschland...*, s. 8; A. Sakson, *Młodzież...*, s. 171-172.

²¹ S. Ceylanoglu, *Linksextremismus in Deutschland heute*, [w:] Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Extremismus in Deutschland. Erscheinungsformen und aktuelle Bestandaufnahme*, Berlin 2004, s. 151.

²² Zob. J. Scheer, J. Espert, *Deutschland...*, s. 74; Landesamt für Verfassungsschutz, *Deutscher...*, s. 23.

walczymy za żadne ideologie, dla proletariatu czy dla ludu, lecz dla autonomicznego życia we wszystkich obszarach, dobrze wiedząc, że tylko wtedy możemy być wolni, kiedy inni także są wolni! Ale także mamy ideologię: chodzi o własną odpowiedzialność i samookreślenie jako społeczno-polityczny cel i środek do przeforsowania. Chodzi nam także o moralność, sprawiedliwości i godność. I w tym kontekście prowadzimy czasem wojny zastępcze, gdy czujemy się dotknięci cierpieniem i uciskiem innych²³.

Autonomiści jednoznacznie odrzucają jakąkolwiek reformę istniejącego i znienawidzonego przez nich systemu na rzecz jego przewyższenia. Koncentrując się na wzmacnianiu codziennej świadomości ludzi („radikalnej walki dla własnoręcznie sformułowanych celów”)²⁴, liczą w dalekiej perspektywie na stworzenie nowej (lecz nieokreślonej), całkowicie odmiennej struktury społecznego współżycia i komunikacji²⁵. Równie niesprecyzowana pozostaje teoretyczna podbudowa ich zamierzeń – z jednej strony powołują się na „mglisty anarchizm” (*diffuse Anarchismus*), z drugiej podkreślają, iż nie stanowią typowych anarchistów, odrzucając przy okazji pojęcia marksizmu, socjalizmu i komunizmu²⁶.

Zanegowanemu systemowi społecznemu Autonomiści przeciwstawiają „punktową przeciwwładzę”, jako element oporu wobec znienawidzonej władzy, dostrzeganej przez nich nie tylko w samym państwie, lecz również w patriarchalnej, nuklearnej rodzinie, religii, zasadzie konkurencji czy też myśleniu w kategoriach sukcesu (co ważne, zauważają przy tym konieczność „zrobienia porządków” we własnych szeregach, którym nieobce pozostają głęboko tkwiące przeżytki starego sposobu myślenia). Jak zaznaczają, cel – *żadnej władzy dla nikogo* – musi być rozpoznawalny w naszych formach walki i organizacji przeciwwładzy²⁷. Punkt wyjścia

²³ AK WANKOK (Hrsg.), *Perspektiven autonomer Politik*, Münster 2010, s. 10.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 11.

²⁷ Tamże.

stanowią umożliwiające im swobodny rozwój tzw. „wolne przestrzenie” (zajęte domy i centra młodzieżowe).

Jak wyjaśnia ich samopozstrzeganie się M. Kaufmann, *Autonomiści w pierwszej linii definiują się przez roszczenie życia wedle własnych reguł. Samostanowione życie bez obcych wskazań, wolne od autorytetów i prawnych norm jest ich dalekosiężnym celem (...)*²⁸. Bazując na opozycji wobec panującego systemu oraz gwałtownej krytyce kapitalizmu i imperializmu, doszukują się trzech mechanizmów przymusu państwa, którymi są:

- światowy ucisk i wyzysk ludzi przez gospodarkę i imperializm w wysoko rozwiniętych krajach;
- ucisk autonomicznego sposobu życia ludzi przez organy państwa, związki zawodowe, partie, kościoły itd., instrumenty zapewnienia panowania kapitału i imperializmu;
- ucisk kobiet przez mężczyzn we wszystkich społecznych (patriarchat) i gospodarczych obszarach (kobieta jako tania siła robocza lub prostytutka)²⁹.

Jego efektem pozostają polityczne żądania Autonomistów oraz ich opierająca się na przemocy strategia – ponieważ *te trzy mechanizmy powinny zostać zniesione za wszelką cenę, a cel uświęca środki*³⁰, negacja przyjmuje formę walki przeciwko państwu w celu ustanowienia wolnego od panowania, bezklasowego społeczeństwa³¹.

U Autonomistów próżno szukać zwartej koncepcji teoretycznej, a ich autoidentyfikacja czerpie zarówno z fragmentów ideologii komunizmu (stosunek do kapitału, imperializmu oraz gloryfikacja przyjętego stanu idealnego kosztem

²⁸ M. Kaufmann, *Gewaltbereiter Linksextremismus in Thüringen – eine Bestandaufnahme, Militanter Linksextremismus zwischen ideologischer Rezession und Aufbruch zu neuen Ufern. Vorträge des 2. Symposiums des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz am 4. September 2003 in Erfurt*, <http://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1099.pdf>, grudzień 2003, s. 29-30.

²⁹ P. Moreau, J. P. Lang, *Linksextremismus, Eine unterschätzte Gefahr*, Bonn 1996, s. 368.

³⁰ Tamże.

³¹ H. Manns, W-S. Treusch, *„Hauweg die Scheiße“. Autonomer Widerstand in der Bundesrepublik, „vorgänge“*, 1987, Nr 1, s. 73.

ograniczenia praw inaczej myślącym), jak i anarchizmu (chorobliwa nienawiść wobec państwa, strach przed formalnymi strukturami organizacyjnymi)³². Rolę teoretycznego spoiwa w przypadku tego ekstremistycznego fenomenu zdają się spełniać antyfaszystowska i antykapitalistyczna postawa, jednocząca ich w nienawiści wobec państwa i społeczeństwa, oraz gotowość do stosowania przemocy dla przeforsowania swoich politycznych celów³³.

Kościec tożsamości Autonomistów być może najlepiej oddaje niemiecki politolog A. Pfahl-Traughber, wskazując, iż stanowi go nie tyle mniej lub bardziej wypracowana lub recypowana ideologia, ile emocjonalność i subiektywizm, które stają się centralnymi kategoriami myślenia i działania przedstawicieli tego obozu³⁴, ukształtowanego na „poczuciu pokrzywdzenia” oraz „polityce pierwszej osoby” (ściśłym powiązaniu życia prywatnego, zawodowego oraz polityki)³⁵. Efektem pozostaje ideologiczny niedorozwój.

O wiele łatwiej przychodzi natomiast nakreślenie obrazu wroga Autonomistów – oprócz celu numer jeden, jaki stanowią, pogardliwie określani jako „gliny” (*Bulle*), policjanci, obiektem ataków stają się zazwyczaj również prawicowi ekstremiści. Subiektywność i spontaniczność autonomicznego obozu implikuje jednak otwarty

³² Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome Szene im Freistaat Sachsen*, http://www.verfassungsschutz.sachsen.de/download/Endfassung_Autonome.pdf, październik 2010, s. 5; U. Backes, E. Jesse, *Autonome und Skinheads – ein Vergleich*, [w:] Tenze, Tenze (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie* 1994, Baden – Baden 1995, s. 22.

³³ Broniąc się przed powyższymi zarzutami o ich absolutny negatywizm, Autonomiści, w mało przekonujący sposób, podkreślają, iż *bycie przeciwko czemuś oznacza jednoznacznie bycie za czymś*; wskazują jednocześnie na nierozłączność teorii i praktyki, gdyż obie są *broniami w walce o podział władzy*. Zob. AK WANKOK (Hrsg.), *Perspektiven...*, s. 17-42, 245.

³⁴ Pfahl-Traughber wskazuje ponadto na całkowite odrzucenie oświeceniowych zasad i nowoczesności oraz nieświadomione nawiązywanie do ideologii romantyzmu. Zob. A. Pfahl-Traughber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 38-39.

³⁵ S. Haunss, *Antiimperialismus...*, [w:] R. Roth, D. Rucht (Hrsg.), *Die sozialen...*, s. 529.

Jak uzasadniają to sami przedstawiciele środowiska, „autonomia” stanowi „charyzmatyczny model życia”, „dywersyjny dzień codzienny”, w którym to *świadome odrzucenie regularnej pracy zostaje uzupełnione próbą zapewnienia sobie materialnej egzystencji ze szkodą dla społeczeństwa* (poprzez kradzieże sklepowe, oszustwa ubezpieczeniowe, korzystanie z pomocy społecznej itd.). Zob. J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s. 55.

charakter możliwych celów ataku³⁶. To właśnie określony stosunek do przemocy od samych początków istnienia tego obozu stanowi podstawową cechę wyraźnie odróżniającą to środowisko od pozostałych lewicowo-ekstremistycznych formacji w RFN. Autonomiści nie tylko są przekonani co do zasadności stosowania siły jako środka w politycznych sporach, lecz, jak pokazuje rzeczywistość, nadzwyczaj często sięgają po nią w praktyce³⁷. Własne użycie przemocy (tzw. *Militanz*) stanowi *jedną z nośnych kolumn autonomicznej ideologii*³⁸, z której rezygnacja stanowiłaby w ich odczuciu „polityczne samobójstwo”³⁹. Nierozstrzygnięte pozostaje natomiast, kiedy, jak i przeciw czemu powinna ona znaleźć zastosowanie⁴⁰. Poprzez stosowaną przez siebie przemoc przede wszystkim kwestionują państwowy monopol na stosowanie siły, jednocześnie podkopując w ten sposób legitymację istniejącego systemu⁴¹. Efektem pozostaje przeciwstawienie postrzeganej jako nielegalnej „przemocy panującego systemu”, legalnej „kontrprzemocy” rzekomo uciskanych mniejszości, do których się sami zaliczają⁴². W ich mniemaniu kontrprzemoc stanowi *reakcję na*

³⁶ I tak chociażby obiektem przemocy mogą paść kontrolerzy w środkach komunikacji miejskiej, osoby związane z seksbiznesem lub strategią integracji. Zob. R. Busch, *Die Bürgerinitiative in der Lederjacke. Anmerkungen zu den Autonomen*, „vorgänge”, 1989, Nr 5, s. 67.

³⁷ M. Mletzko, *Merkmale politisch motivierter Gewalttaten bei militanten autonomen Gruppen*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie 1999*, Baden – Baden 2000, s. 183.

³⁸ M. Brandstetter, *Feinde im Alltag, Brüder im Geiste – Autonome Nationalisten im Vergleich zu den linksextremen Autonomen*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie 2008*, Baden – Baden 2009, s. 188

³⁹ A. Pfahl-Traugber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 43.

⁴⁰ M. Mletzko, *Merkmale...*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 183.

⁴¹ Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 12.

⁴² P. Imbusch, „*Militanz*” in *Theorie und Praxis: Die radikale Linke zwischen ritualisierter Randal und revolutionären Konzept*, [w:] Bundesamt für Verfassungsschutz, *Gewaltbereiter Extremismus und Terrorismus im Zeichen der Wirtschaftskrise. Eine Gefahr für die Demokratie?*, www.verfassungsschutz.de/download/SAVE/symp_2009.pdf, 20.11.2009, s. 30; U. Baron, *Auf dem Weg zur gezielten Gewalt? Verbindungen zwischen Linksautonomen und der Partei DIE LINKE*, „Die Politische Meinung”, 2010, Nr 486, s. 57.

istniejącą przemoc strukturalną państwa⁴³, jest ona rozumiana jako widoczny (...) wyraz swojej radykalnej pozycji kontrsystemowej⁴⁴.

Znaczenie przemocy w środowisku Autonomistów sięga jednak znacznie dalej, będąc centralnym elementem jego samorozumienia⁴⁵. Jak zauważa w tym kontekście M. Mletzko, w działaniach tego obozu współbrzmiały dwa elementy – instrumentalny (przemoc jako środek do realizacji politycznych celów) oraz ekspresyjny (przemoc jako środek do samorealizacji, jako reakcja zwrotna na wściekłość i nienawiść wobec istniejącego porządku)⁴⁶. Boddem do przemocy staje się specyficzna mieszanka prywatnej wściekłości i politycznej ideologii⁴⁷. Jak zauważają sami Autonomiści, *przemoc fizyczna ma swój ekstatyczny aspekt, kiedy przekracza się przy niej wewnętrzne granice*⁴⁸, a sam czyn staje się heroiczny dopiero poprzez swój polityczny kontekst⁴⁹. Upolitycznieniu podlega również sam mechanizm wyboru przeciwnika⁵⁰. Dzięki temu poszczególnym członkom tego obozu jawi się ona jako *akt indywidualnego samowyzwolenia od rzekomych, przyjętych struktur panowania*⁵¹, niewymagający głębszego uzasadnienia, gdyż jest on odbierany jako całkowicie zrozumiała forma działania⁵². Nie należy zapominać o innych funkcjach przemocy dla środowiska Autonomistów: funkcji integracyjnej, funkcji zaspokojenia potrzeby przygody, funkcji skierowania na siebie uwagi opinii publicznej czy też

⁴³ Jak ujął to idealnie jeden z berlińskich Autonomistów, *przemoc wychodzi z państwa, które jest jej jedynym aparatem. Obojętnie, czy jest to bezpośrednia przemoc glin czy żołnierzy (...), przemoc poprzez urzędy, przez szkołę, przez miejsce pracy, szefa, przez rodzinę. Przemoc w tym państwie jest już tam, po drugie potrzebujesz jej, by się przed nią bronić, by móc coś zmienić. Jest ona jedynym środkiem, za pomocą którego możesz coś osiągnąć*. Zob. A. Pfahl-Traughber, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 43

⁴⁴ S. Haunss, *Antiimperialismus...*, [w:] R. Roth, D. Rucht (Hrsg.), *Die sozialen...*, s. 524.

⁴⁵ Zob. A. G. Grauacke, *Autonome...*, s. 380.

⁴⁶ M. Mletzko, *Merkmale...*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 183

⁴⁷ P. Imbusch, *Militanz...*, [w:] Bundesamt für Verfassungsschutz, *Gewaltbereiter...*, s. 31, Geronimo, *Feuer...*, s. 210.

⁴⁸ J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s.26.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Jak tłumaczy Schwarzmeier, uznanie policji za wroga numer jeden nadaje przemocy Autonomistów antysystemowy charakter, pozwalając na jej postrzeganie jako „rewolucyjnego środka”. Zob. Tamże, s. 27.

⁵¹ A. Pfahl –Traughber, *Die Autonomen zwischen...*, ; U. Baron, *Auf dem Weg...*, s. 57.

⁵² S. Haunss, *Antiimperialismus...*, [w:] *Die sozialen...*, s. 524.

funkcji rekrutacyjnej wśród młodzieży⁵³. Na samym końcu warto podkreślić, iż szeroka akceptacja wśród tego obozu dla stosowania przemocy nie oznacza braku wewnętrznej debaty poświęconej tej problematyce – sprawą od samego początku wywołującą zdecydowanie największe kontrowersje wśród Autonomistów pozostaje pytanie, czy własną przemoc należy kierować jedynie przeciwko rzeczom, czy też dopuszczalne jest jej stosowanie także wobec ludzi⁵⁴.

Ponadto efektem heterogeniczności środowiska Autonomistów pozostaje fakt wielości zagadnień o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym, na których koncentrują swoją uwagę – oprócz typowych dla całego lewicowo-ekstremistycznego obozu tematów antyfaszyzmu, antyrasizmu, antyrepresji, antymilitaryzmu, antyglobalizmu oraz protestu przeciwko demontażowi państwa socjalnego⁵⁵, podnoszą oni kwestię walki o samorządne wolne przestrzenie, walki przeciwko patriarchatowi, internacjonalizmu, walki o prawa zwierząt oraz kampanii przeciwko energii atomowej i składowaniu materiałów radioaktywnych⁵⁶.

Formy działalności i taktyka Autonomistów

Konsekwencją specyficznego dla Autonomistów mariażu teorii i praktyki pozostaje nie tylko wyjątkowo obszerny i wewnętrznie zróżnicowany katalog tematów aktywizujących to środowisko, lecz również niezwykle urozmaicony repertuar stosowanych przez nich form akcji oraz założeń taktycznych. W obu

⁵³ P. Imbusch, *Militanz...*, [w:] Bundesamt für Verfassungsschutz, *Gewaltbereiter...*, s. 31; Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 8; A. G. Grauacke, *Autonome...*, s. 148.

⁵⁴ Zob. P. Frisch, *Militante Autonome*, [w:] Backes Uwe, Jesse Eckhard (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie 1997*, Baden – Baden 1998, s. 192.

⁵⁵ Zob. P. Imbusch, *Militanz...*, [w:] Bundesamt für Verfassungsschutz, *Gewaltbereiter...*, s. 24-26; S. Ceylanoglu, *Linksextremismus...*, [w:] Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Extremismus...*, s. 141-145.

⁵⁶ Na podkreślenie zasługuje fakt, iż szersza koncentracja na określonej problematyce przyjmowała zazwyczaj określony horyzont czasowy – i tak oto w latach 80-tych XX w. stanowiły go głównie: zajmowanie pustostanów i walka o wolne przestrzenie, walka przeciwko energii atomowej, internacjonalizm, walka przeciwko patriarchatowi; w następnej dekadzie gwałtownie na znaczeniu zyskały antyfaszyzm (*Antifa*), antyrasizm (*Antira*), walka przeciwko składowaniu materiałów radioaktywnych, antymilitaryzm, natomiast w ostatnich latach warto odnotować poszerzenie zagadnień podejmowanych przez Autonomistów o antyglobalizm, walkę przeciwko cięciom w sferze socjalnej oraz walkę o prawa zwierząt. Zob. M. Mletzko, *Gewalthandeln linker und rechter militanter Szenen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, 2010, Nr 44, s. 10.

przypadkach podlegają one sytuacyjnym i czasowym uwarunkowaniom, pozwalając na wyróżnienie, w ramach zróżnicowanego spektrum podejmowanych przez nich działań, następujących form przekazu swojej ideologii i roszczeń:

- 1) organizacja publicznych kampanii i demonstracji i udział w nich;
- 2) akcje z zastosowaniem przemocy;
- 3) inwigilacja ultraprawicy⁵⁷.

Ad 1) Organizacja publicznych kampanii i demonstracji oraz udział w nich

Pierwsza z nich stanowi klasyczną formę działalności Autonomistów⁵⁸. Do zasadniczych, aktualnych tematów poruszanych przez to środowisko wypadałoby zaliczyć przede wszystkim: antyfaszizm, antyglobalizm oraz protest przeciwko składowaniu materiałów radioaktywnych. Przed ich omówieniem warto jednak poświęcić kilka zdań charakterystycznemu dla tego obozu postrzeganiu innych sił politycznych, takich jak nowe ruchy społeczne oraz partie polityczne, determinującemu nie tylko formę i zakres możliwej współpracy, lecz samo jej wystąpienie bądź też odrzucenie.

Odnosząc się do ruchów społecznych, od samego początku (od lat 80-tych XX wieku) można mówić o utrzymującej się ambiwalencji wzajemnych relacji – polityczne poglądy Autonomistów oraz fakt stosowania przez nich przemocy z jednej strony skutkowały ich odrzuceniem (i co za tym idzie daleko posuniętą izolacją w ruchach pokojowych), z drugiej – względną akceptacją ze strony ruchów przeciwko energii atomowej. Nie bez winy pozostawali również sami Autonomiści, podchodzący instrumentalnie do nowych ruchów społecznych, poprzez ich postrzeganie jako wygodnego pola dla własnej ekstremistycznej propagandy, „wzmacniacza” ich

⁵⁷ Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 18.

⁵⁸ Tamże.

wystąpień przeciwko prawu oraz „ochraniacza” wobec działań państwowych organów⁵⁹.

Natomiast w relacjach względem partii politycznych z całą jaskrawością uwidoczniły się przykłady rozchodzenia się autonomicznej teorii względem codziennej praktyki – ideologiczne, radykalne odrzucenie partii jako reprezentantów interesów państwa, kontrastuje wyraźnie z dotychczasową współpracą z Partią Zielonych oraz Partią Lewicy. O ile w przypadku pierwszej z nich można obecnie mówić o separacji pomiędzy obydwoma siłami⁶⁰ (pomimo początkowego jej postrzegania przez Autonomistów jako „współbojownika” w walce przeciwko znienawidzonemu systemowi⁶¹), o tyle znacznie więcej można powiedzieć o relacjach środowiska autonomicznego z Partią Lewicy, z którą łączy ich głównie działalność antyfaszystowska⁶². Jak zauważa w tym kontekście T. Peters, *obie strony są świadome korzyści, ale i trudności wynikających ze współdziałania*⁶³. Trudno jednak dokonać jednoznacznej oceny tych powiązań – choć ogranicza się ona do niewielkiej liczby (często lokalnych) działaczy partyjnych⁶⁴, to próżno szukać wśród partyjnych gremiów stanowisk sugerujących odcięcie się od teoretycznych podstaw i działań Autonomistów.

Zagadnienia antyfaszyzmu, antyglobalizmu oraz protestu przeciwko składowaniu materiałów radioaktywnych stanowią znakomite przykłady w celu ukazania coraz bardziej widocznego otwarcia się Autonomistów na środowiska

⁵⁹ Zob. B. Blank, *Der Protest gegen CASTOR-Transporte und die Rolle der Linksextremisten*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie 1998*, Baden – Baden 1999, s. 204-207; A. Pfahl-Traugher, *Die Autonomen. Portrait...*, s. 46.

⁶⁰ Pomimo tego do dnia dzisiejszego niektórzy członkowie partii utrzymują kontakt z Autonomistami lub też, co zdarza się o wiele częściej, uczestniczą w tych samych demonstracjach. Zob. Tamże.

⁶¹ Zob. Tamże; H. Manns, W-S. Treusch, „*Hauweg...*”, s. 74.

⁶² U. Baron, *Auf dem Weg...*, s. 57.

⁶³ Z punktu widzenia interesów Partii Lewicy środowisko autonomiczne umożliwia rekrutację nowych członków poprzez popularyzację partii wśród młodych ludzi, dla Autonomistów współpraca przynosi profity o raczej „logistycznym” charakterze (finansowe wsparcie, czy też udostępnienie lokali na spotkania). Zob. T. Peters, *Antifaschismus der PDS aus antiextremistischer Sicht*, Wiesbaden 2006, s. 88-89.

⁶⁴ Do form współpracy U. Baron i T. Peters zaliczają umieszczanie na własnych stronach internetowych odnośników do autonomicznych grup funkcjonujących w środowisku antyfaszystowskim, wydawanie wspólnych apeli i publikacji; oficjalne zgłaszanie manifestacji autonomicznego spektrum i występowanie na nich jako mówcy. Zob. Tamże, s. 88-89; U. Baron, *Auf dem Weg...*, s. 58-59.

demokratyczne. Zwłaszcza problematyka antyfaszyzmu jawi się jako wyjątkowo atrakcyjny temat, umożliwiając zmobilizowanie nie tylko całego lewicowo-ekstremistycznego obozu, ale wciągnięcie również prosystemowo nastawionych obywateli⁶⁵. Dostarcza również politycznego i moralnego uzasadnienia dla stosowania przemocy⁶⁶; podejmując próby zrównania demokratycznego porządku w RFN z faszyzmem⁶⁷ oraz stanowiąc doskonałe pole rekrutacji i mobilizacji przeważnie młodych ludzi, dających się spontanicznie wciągnąć w „przemoc przeciwko prawicy”⁶⁸.

Równie dobrze środowisko Autonomistów odnajduje się w ramach ruchu antyglobalistycznego, którego atrakcyjność wynika z jednej strony z bliskich idei oraz przekonań wobec neoliberalizmu, z drugiej – z czysto taktycznego charakteru⁶⁹ (niszczycielska siła Autonomistów szczególnie silnie odcisnęła swoje piętno na kolejnych szczytach grupy G8, w wyniku czego stali się oni głównymi bohaterami medialnych doniesień⁷⁰). Warto wspomnieć tutaj także o działaniach ruchu przeciwko składowaniu materiałów radioaktywnych w niemieckim Gorleben, doskonale wykorzystującym dla własnych interesów typowy dla ruchów dylemat pomiędzy postulatem jedności (niepodzielności), a orientacją na stosowanie przemocy⁷¹ (w celu

⁶⁵ Zob. Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 18-19.

⁶⁶ H.-H. Knütter, *Antifaschismus und politische Kultur in Deutschland nach der Wiedervereinigung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, 1991, Nr 9, s. 28.

⁶⁷ S. Ceylanoglu, *Linksextremismus...*, [w:] Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Extremismus...*, s. 142.

⁶⁸ M. Mletzko, *Gewaltdiskurse und Gewalthandeln militanter Szenen. Teil 1. Unterschiede am Beispiel >>Antifa<< und >>Anti-Antifa<< dargestellt*, „Kriminalistik”, 2001, Nr 8-9, s. 544.

⁶⁹ Jak tłumaczy B. Głowacki, *współczesne ruchy antyglobalizacyjne stały się także laboratorium dla nowego repertuaru działań, na co składa się taktyka elastyczności, jak i wojowniczej akcji bezpośredniej, która nigdy wcześniej nie została użyta czy widziana w kontekście miejskim na tak wielką skalę*. Zob. B. Głowacki, *Za fasadą niezrozumienia. Fakty i mity o współczesnym ruchu antyglobalistycznym*, [w:] M. Jacyna, A. Jawłowska, M. Kempny (red.), *Kultura w czasach globalizacji*, Warszawa 2004, s. 348.

⁷⁰ Zob. D. Rucht, *Rückblicke und Ausblicke auf die globalisierungskritischen Bewegungen*, [w:] H. Nalk, N. Boehme (Hrsg.), *Globaler Widerstand: internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globaler Kapitalismus*, Münster 2002, s. 65-71; Bundesamt für Verfassungsschutz, *Verfassungsschutzbericht 2007*, http://www.verfassungsschutz.de/download/SHOW/vsbericht_2007.pdf, 15.05.2008, s. 170-175.

⁷¹ Zob. B. Blank, *Der Protest...*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 199-202, 204; A. G. Grauwacke, *Autonome...*, s. 334-336.

rozmiękczenia tego ostatniego pod pretekstem nawoływania do koniecznej niepodzielności⁷²).

Ad 2) Akcje z zastosowaniem przemocy

W zgodnej opinii zarówno niemieckich badaczy ekstremizmu, jak i przedstawicieli państwowych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne w RFN, przemoc, jakiej dopuszczają się Autonomiści, ma charakter polityczny⁷³. Jest to konsekwencja specyficznego jej postrzegania, jako legalnego środka w celu realizacji żądań i idei. Polityczna przemoc autonomicznego obozu z jednej strony zwraca się przeciwko rzeczom (od ich uszkodzeń po całkowite zniszczenie), z drugiej – przeciwko ludziom (reprezentantom znienawidzonego systemu oraz prawdziwym lub domniemanym prawicowym ekstremistom)⁷⁴. Jak zauważa, przybliżając jej charakter, M. Mletzko, już w latach 80-tych XX wieku doszło do wykształcenia się dwóch zasadniczych form jej użycia: po pierwsze – masowego stosowania przemocy (*Massenmilitanz*), jako siłowego sposobu występowania większych grup przedstawicieli tego obozu podczas demonstracji, kiedy ich agresja kieruje się przeciwko już wspomnianym wrogom lub też przeciwko obiektom zwykle posiadającym wartość symboliczną (banki, sklepy, urzędy); po drugie – zamachów na instytucje, przedsiębiorstwa oraz urządzenia infrastruktury technicznej dokonywane przez pozostające w konspiracji, małe środowiskowe grupy (*klandestine Aktionen*)⁷⁵.

W przypadku *Massenmilitanz* mówić można niemal o całym wachlarzu zróżnicowanych (i ciągle uaktualnianych) taktyk stosowanych przez Autonomistów, do których należy zaliczyć chociażby osławiony już „Czarny Blok”, „zdecentralizowaną koncepcję”/„koncepcję małych grup” czy *Out of Control*:

⁷² Zob. E. Jesse, *Dokumentation 1996*, [w:] U. Backes, Idem (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie 1996*, Baden-Baden 1997, s. 143-155.

⁷³ M. Mletzko, *Gewalthandel...*, s. 9.

⁷⁴ Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 19.

⁷⁵ M. Mletzko, *Gewalthandel...*, s. 12.

Taktyki Autonomistów	
„Czarny Blok” („Rewolucyjny Blok”)	- Do jego powstania dochodzi z okazji demonstracji środowiska autonomicznego; „Czarny Blok” tworzą zamaskowani aktywiści w jednolitym czarnym stroju; - utrudnia on identyfikację pojedynczych uczestników, stanowi symbol spójności i siły; - każdy „Czarny Blok” zawiera w sobie specyficzny potencjał przemocy, który jednak może szybko ulec zmianie pod wpływem rozwoju sytuacji; - jego pojawienie się na demonstracji nie zawsze jest równoznaczne z zastosowaniem przemocy.
„Zdecentralizowana koncepcja”/„Koncepcja małych grup”	- Cel – atakowanie w małych grupach demonstracji lub manifestacji politycznych przeciwników, zwłaszcza utrudnianie ich przyjazdu i odjazdu; - informowanie na bieżąco pojedynczych grup Autonomistów poprzez telefonię komórkową lub Internet o położeniu demonstracji i możliwych celach ataku; - pojedyncza grupa ma prawo samodzielnie wybierać zastosowane środki do zastosowania oraz cel ataku; - wady tej taktyki – konieczność stworzenia logistycznej struktury i komunikacyjnej sieci; ↓ „koncepcja małych grup”: - łączenie się Autonomistów w małe grupki w celu obejścia policyjnych kontroli i zaatakowania pojedynczych przeciwników podczas ich udziału w imprezach oraz drodze na nią i drodze powrotnej; - działanie bez centralnych wskazówek i wcześniejszego zwiadu; - komunikacja pomiędzy poszczególnymi grupami (lub ich członkami) odbywa się za pomocą telefonów komórkowych.
Out of Control	- Cel – uchronienie własnych demonstracji przed „państwowym nadzorem”; - polega na celowym rozwiązaniu się grup uczestniczących w demonstracji i popełnianiu czynów karalnych w jej okolicach; - poprzez zatarcie granicy pomiędzy właściwym pochodem demonstracji a jej otoczeniem utrudnia się działania policji; - grupy gromadzą się bezpośrednio przed policyjnymi szpalarami → w razie ataku policji na demonstrację ta pierwsza nie ma wolnego zaplecza; - w zależności od wyboru grupy na zewnątrz demonstracji mogą ją wspierać lub też sama demonstracja może zacząć naciskać, gdy grupy spoza niej znajdują się w opałach; - wymaga ona pewnego stopnia organizacji i przygotowania.
Opracowanie własne na podstawie: Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, <i>Autonome...</i>, s. 20-21; Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, <i>Antifa-Aktionen gegen Kundgebungen von Rechtsextremisten. Mobilisierung und taktische Ansätze der >>Autonomen Antifa<<</i>, http://www.mik.nrw.de/uploads/media/antifa_kundgebungen_01.pdf, 15.06.2008, s. 9-13.	

Natomiast *klandestine Aktionen* polegają z reguły na takich metodach uszkadzania mienia, jak podpalenia i zamachy bombowe. Związane są z mniejszym lub większym poziomem ich zaplanowania, przy okazji uwidaczniając trzy wyjątkowe dla Autonomistów aspekty stosowania przemocy, takie jak: precyzja celu (ataku), dozowanie przemocy oraz przekaz ideologiczny⁷⁶.

Z racji heterogeniczności tego obozu trudno jednak mówić o jasnym priorytecie podjętych akcji – o ile część z nich dąży do polityczno-symbolicznego działania, pozostali koncentrują się na wyrządzeniu maksymalnych szkód materialnych⁷⁷. Autonomiści przy wyborze celów kierują się zazwyczaj prostymi zasadami: łatwej podatności na atak przy możliwie wysokich szkodach materialnych oraz jak najmniejszym ryzyku wykrycia jego sprawców⁷⁸ (*notabene* warto wspomnieć, iż w ramach środowiska szeroko rozpowszechnione są instrukcje, szczegółowo zaznajamiające z metodami przeprowadzania *klandestine Aktionen*).

Poza aspektem czysto technicznym na uwagę zasługuje również intelektualny wymiar powyższej przemocy, do którego należałoby zaliczyć podkreślenie politycznego przesłania przez jego sprawców, niekiedy wysoki poziom sporządzonych pism dotyczących przyznania się do zamachów czy przygotowanych dokumentów programowych. Dążenie Autonomistów do akceptacji w społecznym otoczeniu świadczy ponadto, jak zauważa M. Mletzko, o odrzuceniu przez nich militarystycznego usamodzielnienia akcji, jak w mniejszym lub większym stopniu opcji „walki zbrojnej”⁷⁹.

⁷⁶ M. Mletzko, *Merkmale...*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 187.

Warto zaznaczyć, iż o ile Autonomiści prezentują jednoznaczne stanowisko wobec warunków stosowania przez nich przemocy w ramach *klandestine Aktionen*, tak by w maksymalnym stopniu zapewnić bezpieczeństwo osób postronnych, o tyle nie odnoszą powyższej zasady do swoich politycznych wrogów. Zob. Tamże, s. 194-196; M. Mletzko, *Gewalthandeln...*, s. 12; M. Mletzko, *Gewaltdiskurse und Gewalthandeln militanter Szenen. Teil 1...*, s. 545-546.

⁷⁷ Zob. Tamże

⁷⁸ Zob. Tamże.

⁷⁹ Tamże, s. 187, 197.

Ad 3) Inwigilacja ultraprawicy

Ściśle powiązana z tematyką antyfaszystowską tzw. „działalność wywiadowcza” Autonomistów stanowi ostatnią z omawianych form ich aktywności. Nowy trend w jej ramach (obejmujący zbieranie, analizę oraz upublicznianie informacji dotyczących prawdziwych i rzekomych prawicowych ekstremistów⁸⁰) stanowi tzw. *Nazi Outing*⁸¹, tj. publikowanie (zazwyczaj na forach internetowych czy stronach lokalnych grup Autonomistów) przez członków lub sympatyków autonomicznej Antify prywatnych informacji o członkach skrajnej prawicy⁸². Jak zauważa T. Mannewitz, jego stosowanie wynika z dwóch motywów działań Autonomistów – pragnienia społecznej izolacji prawicowego ekstremisty, sprowadzenia go do roli ofiary i społecznego misjonarstwa, a także chęci ataku na nich w formie społecznego ich zniszczenia⁸³.

Styl Autonomistów

Podejmując kwestię stylu, w przypadku Autonomistów nie sposób nie odnieść wrażenia o głównej roli image’u tego środowiska w sposobie postrzegania ich przez otoczenie. Jak celnie wskazuje R. van Hüllen, medialne doniesienia o ich działalności od samego początku nie redukowały się wyłącznie do informowania o przejawach agresji oraz rozmiarach wyrządzonych szkód, lecz poświęcały swoją uwagę również wyglądowi autonomicznego obozu⁸⁴, sprawiając, iż *obraz Autonomistów kształtują ich agresywne hasła, wojownicze pozerstwo oraz czarny strój*⁸⁵. Kluczowość stylu odnosi

⁸⁰ Landesamt für Verfassungsschutz Freistaat Sachsen, *Autonome...*, s. 19.

⁸¹ Zob. F.A.Z. Online, *Nazi-Outing*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/linksextremismus-nazi-outing-1626811.html>, 17.04.2011.

⁸² Obejmują one ich nazwiska, adresy, numery telefonów, odwiedzane wystawy, wykształcenie, zdjęcia, zawody, pracodawców, partnerów/partnerki, dane z portali społecznościowych, afiliacje partyjne. Zob. T. Mannewitz, >>Nazi-Outing<<. Ziele, Funktionen, Probleme, <http://www.bpb.de/politik/extremismus/linksextremismus/136660/nazi-outing?p=0>, 21.05.2012.

⁸³ Zob. Tamże.

⁸⁴ Rudolf van Hüllen: >>Autonome Nationalisten<< zwischen politischer Produktpiraterie und >>Nähe zum Gegner<<. Eine Analyse zu Sprachcodes, Widerstandsverständnis und Gewalttriale als Brücken zu den linksextremistischen Autonomen, [w:] A. Pfahl-Traughber (Hrsg.), *Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2009/2010*, Brühl /Rheinland 2010, s. 196.

⁸⁵ A. Pfahl –Traughber, *Die Autonomen zwischen...*

się również do samych Autonomistów (zwłaszcza stosowanego kamuflażu podczas demonstracji przeradzających się niejednokrotnie w brutalne zamieszki)⁸⁶.

Zbyt daleko idącym uproszczeniem byłoby jednak dostrzeganie w stylu Autonomistów nowatorskiego charakteru – w rzeczywistości ich wizerunek należy traktować jako swoisty brikolaż, stanowiący przede wszystkim adaptację elementów z subkultur punków i rockersów. Co ważne, nie ograniczało się to wyłącznie do kwestii ubioru:

Subkultura	Punk	Rockersi
Geneza	▪ Połowa lat 70-tych XX wieku: ○ Stany Zjednoczone (wytwór nowej generacji buntowników o intelektualnych ambicjach w ramach nowojorskiej cyganerii); ○ W. Brytania (odpowiedź na dotykający kraj kryzys ekonomiczny – proletariacki charakter). ▪ Termin „punk” – śmieć, zgniół	▪ Klasyczna proletariacka kultura młodzieżowa; ▪ w RFN w pewnym sensie kontynuacja ruchu „Halbstarken” („Półsilnych”) z przełomu lat 50-tych i 60-tych XX wieku.
Wygląd	▪ Wygląd punków jako antyteza aktualnej mody („estetyka brzydoty”); ▪ ubiór – duże, brudne marynarki; skórzane kurtki nabijane nitami, uszy i nosy poprzebijane agrafrkami.	▪ Ubiór - skórzana odzież (głównie skórzane kurtki); agresywne, prowokujące symbole (m. in. faszystowskie); ▪ motorower – centralny element ich stylu.
Postawa	▪ „Ideologia abnegacji społecznej” – ryzykowny styl życia, bez majątku, pracy oraz zapewnionego bytu; ▪ podstawa ideologii – totalna krytyka tradycyjnych wartości, instytucji publicznych, edukacyjnych i prawnych, odrzucenie wszelkich autorytetów; ▪ etos punka – plebejskość,	▪ „Kultura czasu wolnego” (nie niosła ze sobą żadnego ryzyka dnia codziennego); ▪ brak celów, życie z dnia na dzień; ▪ centralne wartości – tradycyjna męskość, siła, twardość (ze środowiska pracy fizycznej); ▪ życie jako nieustanna walka; ▪ agresja i cynizm;

⁸⁶ Zob. J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s. 30; R. Paris, *Vermummung*, „Leviathan”, 1991, Nr 1, s. 117.

	negatywizm, buntowniczność, eksponowanie agresji.	wykluczenie wszystkiego, co pojmowane jako „kobiece” (materializm, zmysłowość, hedonizm).
Organizacja	Ruch antyinstytucjonalny (wartość „wspólnoty” – pragnienie bycia razem bez żadnej formalizacji).	- Oparta na zasadzie przywództwa; - silna lojalność wobec grupy.
Kultura	- Ważna rola muzyki punk-rockowej (czynnik więziotwórczy, środek artykulacji buntu oraz podtrzymania poczucia tożsamości); - tw. fanziny – swoiste „antygazety” (celowe łamanie reguł językowych, kontrestetyka oraz ośmieszające komiksy, prowadzące do wymienności ról nadawcy i odbiorcy).	
Elementy przejęte przez Autonomistów	- Estetyka (nie tylko wyraz odrębności i chęci prowokacji, lecz również buntu przeciwko zastanym warunkom; - wojowniczy etos (jednostkę uciskającą społeczne warunki, może się przeciwko nim buntować spontanicznie i gwałtownie); - szybka, ekstatyczna muzyka.	- Surowa estetyka; - siła fizyczna; - maskulinizacja – „Czarny Blok”.
Opracowanie własne na podstawie: A. Sakson, <i>Młodzież...</i> , s. 141-142; J. Schwarzmeier, <i>Die Autonomen...</i> , s. 33-34, 36; M. Pęczak, <i>Mały słownik subkultur młodzieżowych</i> , Warszawa 1992, s. 23-25, 66-73; A. G. Grauwaske, <i>Autonome...</i> , s. 47.		

Korzeni brikolażu u Autonomistów doszukiwać się można znacznie głębiej – wizerunek tej postaci lewicowego ekstremizmu w pierwszych latach kształtowały koszule w paski noszone przez południowoeuropejskich robotników⁸⁷, a obecnie czapki baseballowe, bluzy z kapturami, sportowe buty (modne w kulturze hiphopowej) oraz ciemne przeciwsłoneczne okulary⁸⁸. Dodać do tego należy

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ A. Pfahl – Traugher, *Die Autonomen zwischen...*; U. Baron, *Fight the system. Fuck the law!. Autonome in Bewegung*, „Deutschland Archiv”, 2010, Nr 2, s. 197; M. Brandstetter, *Feinde...*, [w:] U. Backes, E. Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 195; Bundesamt für Verfassungsschutz, >>Autonome Nationalisten<< – Rechtsextremistische

palestyńskie chusty tzw. arafatki⁸⁹. W autonomiczny styl został wpisany również ich ubiór bojowy (spodnie typu moro, ciężkie skórzane buty, kurtki lotnicze⁹⁰ i czarne rękawiczki z ochraniaczami⁹¹).

Na autoprezentację tego obozu w największym stopniu wpływ ma charakterystyczny czarny strój jego przedstawicieli⁹², stosowana przez nich symbolika⁹³ oraz sam język. W przypadku tego ostatniego uwagę zwraca jego metaforyka, aforyzacja oraz sugestywność (w opozycji do tradycyjnej, skomplikowanej nowomowy skrajnej lewicy, jej językowej precyzji oraz werbalnej argumentacji) – konstytuują go zwięzłe, sugestywne hasła (często ironiczne i cyniczne), metaforyka walki, wrogości do systemu oraz pogardy dla ludzi⁹⁴.

Podsumowanie

Aktualność i ranga problemu, jaki Autonomiści od ponad trzydziestu lat stanowią dla niemieckiego porządku demokratycznego, sprawia, iż pozostają oni przedmiotem zainteresowania nie tylko samych przedstawicieli służb porządkowych czy też środowiska naukowego, lecz również mass mediów (a co za tym idzie, opinii publicznej) oraz polityków, skłonnych, w zależności od reprezentowanej opcji politycznej, do dramatyzacji lub też bagatelizowania znaczenia samego zagadnienia.

Militanz, http://www.verfassungsschutz.de/download/SHOW/thema_0905_autonome_nationalisten.pdf, maj 2009, s. 2.

⁸⁹ Zob. R. van Hüllen: *Autonome...*, [w:] A. Pfahl-Traugher (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 199; J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s. 36.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Bundesamt für Verfassungsschutz, *Autonome...*, s. 8.

⁹² Jak objaśnia jego sens R. von Hüllen: *u ekstremistycznej lewicy reprezentuje on anarchizm, okazjonalnie w czarno-czerwonej kombinacji – anarcho-syndykalizm [...], stanowiąc symbol dla destrukcyjno-negatywistycznych i często gotowych do przemocy poglądów*. Jego symboliczne znaczenia (egzystencjalizm, anarchia, protest, walka) w najlepszy sposób oddaje charakter Autonomistów (z wyjątkiem przypisanego temu kolorowi religijnego odwrócenia się od świata). Zob. R. van Hüllen: *Autonome...*, [w:] A. Pfahl-Traugher (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 199-200; J. Schwarzmeier, *Die Autonomen...*, s. 33.

⁹³ Przejawia się ona głównie w ramach działalności antyfaszystowskiej, zawierając m.in. takie elementy jak: pięcioramienne gwiazdy, wysoko wyciągnięte pięści, piktogramy (przedstawiające chociażby postacie wrzucające swastykę do kosza na śmieci) oraz komiksowe figury (napadające z kijami baseballowymi na skinheadów). Zob. R. Hitzler, A. Niederbacher, *Leben in Szenen. Formen juvenile Vergemeinschaftung heute*, Wiesbaden 2010, s. 36.

⁹⁴ Zob. Bundesamt für Verfassungsschutz, *Autonome...*, s. 4; R. van Hüllen: *Autonome...*, [w:] A. Pfahl-Traugher (Hrsg.), *Jahrbuch...*, s. 198-200.

Największą trudność w oddaniu istoty politycznego fenomenu autonomicznego obozu stanowi jednak samo jego środowisko. O ile bez wątpienia Autonomistów można zaliczyć do skłonnych do stosowania politycznej przemocy przedstawicieli lewicowo-ekstremistycznego spektrum, o tyle dokonanie próby bliższej ich charakterystyki z racji niezwyklej heterogeniczności tego obozu stanowi ambitne i niejednoznaczne co do wyników zadanie. Dotychczasowe analizy sugerują nie do końca sprecyzowaną istotę tego wielodzielnego fenomenu. Jak pokazała jednak historia, ten nieokreślony charakter Autonomistów, balansujący pomiędzy „agresywną polityczną subkulturą” a nowym ruchem społecznym, okazał się ich największą siłą w przetrwaniu i rozwoju jako polityczna siła na skrajnej lewicy w RFN. Dlatego też, abstrahując od owocności ich przyszłych analiz naukowych, należy oczekiwać, iż jako „heroiczna wspólnota walki” nadal budzić będą sprzeczne emocje, a co za tym idzie niesłabnące zainteresowanie.

Tomasz Król – absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Problematyka niemieckich Autonomistów, stanowiąca od wielu lat przedmiot zainteresowania tamtejszych badaczy ekstremizmu i politycznej przemocy, pozostaje zagadnieniem niemal całkowicie nieznanym na gruncie polskiej literatury naukowej. Celem niniejszego artykułu, stanowiącego podsumowanie dotychczasowego stanu badań w RFN, jest z jednej strony zapoznanie Czytelnika z genezą tego ekstremistycznego fenomenu, z drugiej – ukazanie jego specyfiki poprzez koncentrację na trzech, wyróżnionych przez autora, kryteriach jego oceny: ideologii, przyjętych formach działalności i stosowanej taktyki oraz stylu. Jednocześnie artykuł powinien zachęcić do bliższego przyjrzenia się Autonomistom przez polskich badaczy spektrów antydemokratycznych.

GERMAN AUTONOMISTS AS AN EXTREMIST PHENOMENON

Abstract

The issue of the German Autonomists, being the subject of interest of local political scientists for many years, is the matter almost completely unknown on the ground of the Polish socio-political literature. The aim of this article, which is the summary of hitherto state of research in Germany, is on the one hand to introduce the reader to the origins of this political phenomenon, and on the other hand – to reveal its specificity by focusing on three, highlighted by the author, criteria of assessment: ideology, established forms of action and style. At the same time, the article is meant to encourage Polish researchers of antidemocratic movements to do more research on the aforementioned group.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Zapraszamy serdecznie do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna. Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji prowadzonej w formule *double-blinded*. Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać w formacie .doc lub .docx na adres epolitikon@oapuw.pl.

Układ tekstu:

1. **Imię i nazwisko** Autora
2. **Język publikacji:** polski lub angielski
3. **Tytuł:** w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony
4. **Abstrakt artykułu:** w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)
5. **Słowa kluczowe:** 5
6. **Tekst podstawowy:** czcionka Calibri „13”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*.

[w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

12. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że *ghostwriting* i *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć :

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW

([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesać pocztą bądź złożyć w Redakcji kwartalnika naukowego „e-Politikon”:

ul. Krakowskie Przedmieście 3 pok. 6

00-927 Warszawa

tel. 604 737 015

¹ Z >>*ghostwriting*<< mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.

² Z >>*guest authorship*<< (>>*honorary authorship*<<) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.