

UNIwersytet PRzyrodniczo-Humanistyczny
W Siedlcach



**ISTOTA
I PERSPEKTYWY
BEZPIECZEŃSTWA
W DRUGIEJ DEKADZIE
XXI WIEKU**

Redakcja naukowa
Damian Jarnicki
Karolina Sówka

Siedlce 2018

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

ISTOTA I PERSPEKTYWY BEZPIECZEŃSTWA W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

redakcja naukowa:

Karolina Sówka

Damian Jarnicki

Siedlce 2018

Redakcja naukowa monografii:

Karolina Sówka – Studenckie Koło Bezpieczeństwa Narodowego
mgr Damian Jarnicki – Koło Naukowe Doktorantów Nauk o Bezpieczeństwie UPH

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Humanistyczny, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

Recenzenci:

prof. dr hab. Romuald Kalinowski
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

prof. dr hab. Ryszard Wróblewski
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2018

ISBN 978-83-7051-921-6

Wydawnictwo Naukowe

Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20

wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

Spis treści

Wstęp	5
--------------------	---

Cz. 1. WYBRANE ELEMENTY BEZPIECZEŃSTWA W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM

Ilona Rytel-Baniak , <i>Redefinicja strategii bezpieczeństwa Francji</i>	15
---	----

Damian Jarnicki , <i>Czwarta kadencja prezydencka Władimira Putina – bezpieczeństwo świata, Rosji i Rosjan</i>	25
---	----

Mateusz Matejuk , <i>Narracja i kierunki rosyjskich działań propagandowych i dezinformacyjnych w kontekście wojny na Ukrainie</i>	51
--	----

Daniel Smaga , <i>Russian-Ukrainian Hybrid War – the Analysis of the Polish and the American Points of View</i>	57
--	----

Anna Kamińska , <i>Republika Mołdawii a Unia Europejska</i>	89
--	----

Cz. 2. KLUCZOWE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA, NARODU I PAŃSTWA

Iwona Przewoźnik , <i>Bezpieczeństwo narodowe najważniejszą wartością stanowiącą fundament ludzkiego działania</i>	105
---	-----

Adrian Rosłon , <i>Bezpieczeństwo państwa, narodu i obywatela w Konstytucji RP – zarys problematyki</i>	121
--	-----

Filip Świtkowski, Rola i zadania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako gwaranta bezpieczeństwa państwa	131
Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska, Pojęcie bezpieczeństwa w strategii bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii	145
Karolina Śmiłowska, Udział polskich żołnierzy w operacjach wojskowych w Iraku i Afganistanie – zarys przyczyn i skutków uczestnictwa (na podstawie autobiograficznych relacji weteranów wojennych)	161
Izabela Niczyporuk-Chudecka, Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny	179
Marlena Derlicka, Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w Polsce w XXI wieku	195
Alicja Chmura, Globalne awarie, regionalne bezpieczeństwo, lokalna świadomość – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju energetyki jądrowej w Polsce	207
Mariusz Maziarz, (Nie-)bezpieczeństwo demograficzne: wpływ starzenia się społeczeństwa na destabilizację systemu finansów publicznych w Polsce	227
Paulina Ledwójcik, Wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju jednostki	241
Krzysztof Roszkowski, Bezpieczeństwo sportowych imprez masowych ze szczególnym uwzględnieniem meczów piłki nożnej	253
Iwona Krzepiło, Testy genetyczne oferowane przez Internet a zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli	269

Wstęp

Introduction

Tematyka bezpieczeństwa zyskuje coraz szersze zainteresowanie badaczy, polityków, dziennikarzy, ale przede wszystkim studentów i doktorantów. Nadaje to bezpieczeństwu słuszne miejsce w dyskursie społecznym, którego ważną częścią jest nauka i *stricte* naukowe, zobiektywowane spojrzenie na wieloaspektowość i aspekt dynamicznej labilności tegoż bezpieczeństwa.

Zdaje się, że wyjątkowo ważne z punktu widzenia identyfikacji i deskrypcji przedmiotu badawczego, jakim jest bezpieczeństwo w XXI wieku, powinny być kwestie jego istoty i perspektyw. Stąd też koncepcja takiego, a nie innego tytułu niniejszej monografii, jak i tytułu konferencji naukowej, której pokłosiem jest niniejsza monografia, a który to dodatkowo był opatrzony składowymi: świat, państwo, człowiek. To refleksja nad istotą bezpieczeństwa przedmiotowego i podmiotowego, poparta projekcjami strategicznymi dotyczącymi tejże istoty, daje pełny obraz tego od czego zależy bezpieczeństwo i jak możemy je współcześnie zapewniać, jak również jakie pojawiają się obecnie przesłanki do zmiany sposobu zmiany myślenia o bezpieczeństwie. Powyższa sytuacja skłania do refleksji: od czego będzie zależeć dany wymiar bezpieczeństwa w przyszłości i jak będziemy mogli je zapewniać. Takie podejście realizuje podstawowe funkcje nauki, a dodatkowo wprowadza pewną świeżość analityczną i może generować bardzo ciekawe wnioski. Redaktorzy monografii, zbudowani różnorodnością złożonych artykułów oraz pozytywnymi recenzjami profesorskimi, a także dużym zainteresowaniem, jakim cieszyła się konferencja, wierzą, że taką świeżość niniejszą publikacją wniosą w naukową debatę o bezpieczeństwie.

Niniejsza monografia pt. *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w XXI wieku* została podzielona na dwie części. Pierwsza – *Wybrane elementy bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym* – zawiera 5 artykułów. W skład drugiej, zatytułowanej *Kluczowe aspekty bezpieczeństwa narodu i państwa*, wchodzi 12 artykułów.

Listę artykułów i treści merytorycznych niniejszej publikacji otwiera artykuł autorstwa **Ilony Rytel-Baniak z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie**, która poczyniła rozważania nad *Redefinicją strategii bezpieczeństwa Francji*. Bezpieczeństwo Francji i Francuzów, zarówno w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym, podlega wyjątkowo dynamicznym przeobrażeniom. Republika Francuska próbuje mediować w wydarzeniach na Ukrainie czy w Libii, jak również zмага się z problemem migracji i terroryzmu. Autorka podejmuje problematykę ewolucji francuskiej myśli strategicznej w jej zdaniem przełomowym dla współczesnej odłony francuskiej polityki bezpieczeństwa okresie 2008-2013.

Drugi artykuł, którego autorem jest **Damian Jarnicki, reprezentujący Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach**, zatytułowany *Czwarta kadencja prezydencka Władimira Putina – bezpieczeństwo świata, Rosji i Rosjan*, porusza kwestię synkretyczności bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rosji, jak również istoty efektów działań polityki zewnętrznej dla wewnętrznej i odwrotnie. Dokonano tego na tle ogólnej refleksji nad specyfiką rosyjskiego systemu politycznego i istotnej w tym kontekście kultury strategicznej Rosji. W artykule przeanalizowano ewolucję dotychczasowych działań prezydenta Putina, ale – co ważniejsze – skupiono się również na obecnych założeniach jego kolejnej kadencji na Kremlu, możliwymi wariantami rozgrywek politycznych, w których stawką będą rządy w Rosji, czy perspektywami strategicznymi Rosji w szerszej rozgrywce międzynarodowej.

Tematyka rosyjska znalazła kontynuację w artykule kolejnego reprezentanta **Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach – Mateusza Matejuka**, który zajął się zagadnieniem *Narracji i kierunków rosyjskich działań propagandowych i dezinformacyjnych w kontekście wojny na Ukrainie*. Autor rozpatruje zagadnienie instrumentalizacji oddziaływania informacyjnego wobec uzyskania określonych profitów politycznych, a nawet militarnych, zauważając, jak ważne w dzisiejszym świecie jest znaczenie walki informacyjnej. Podkreśla rolę świadomości jej prowadzenia w kontekście ewentualnego zasięgu i efektów obrony przed nią.

Trudne relacje rosyjsko-ukraińskie zdominowały również kolejny (angielskojęzyczny) artykuł autorstwa **Daniela Smagi z Akademii Sztuki Wojennej** pt. *Russian-Ukrainian hybrid war - the analysis of the Polish and the American*

points of view (Rosyjsko-ukraińska wojna hybrydowa – analiza polskiej i amerykańskiej perspektywy), w którym interesująco przedstawia omawianą tematykę. Frapujące ujęcie dwóch pozornie podobnych perspektyw na szerokim tle teoretycznym, poświęconym anatomii konfliktu hybrydowego, prowadzi do ciekawych wniosków dotyczących istoty i ewentualnych ocen tej wojny.

Zbieżne tematycznie z poprzednimi artykułami pozostaje opracowanie **Anny Kamińskiej (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)**, które nosi tytuł *Republika Mołdawii a Unia Europejska*. Autorka nakreśla swoisty „geopolityczny szpagat” Mołdawii, będący, jej zdaniem, wynikiem wielu czynników, m.in. dużego dylematu rozwojowo-tożsamościowego tego państwa, wewnętrznych zapóźnień czy przede wszystkim integracyjnej licytacji zarówno wpływowych podmiotów zachodnich, jak i Rosji. Szczególnie w przypadku tej ostatniej można mówić o dużej determinacji w dążeniu do zachowania wpływów w tym kraju.

Drugą część tematyczną niniejszej monografii artykułem pt. *Bezpieczeństwo narodowe najważniejszą wartością stanowiącą fundament ludzkiego działania* otwiera **Iwona Przewoźnik z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach**. Opracowanie podkreśla znaczenie bezpieczeństwa (rozumianego w kategoriach wartości i potrzeby) jako aksjomatu i gwaranta rozwijania wszelkich innych działań jednostki, narodu, a nawet cywilizacji. Prezentuje to zagadnienie na bazie badań terenowych, których istotą jest percepcja bezpieczeństwa i optymalizacja systemu bezpieczeństwa narodowego. Aktualność badań (czerwiec 2018 r.) dodaje dużej wartości diagnozie propozycji rozwiązań w tym zakresie.

Zagadnienie bezpieczeństwa i rozwiązań systemowych – tym razem w aspekcie prawnym – porusza również **Adrian Rosłon z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach**. Dokonuje tego w artykule pt. *Bezpieczeństwo państwa, narodu i obywatela w Konstytucji RP – zarys problematyki*. Treści artykułu dotyczą umocowania pojęcia bezpieczeństwa w polskiej ustawie zasadniczej, jak również postulują implementację nowych rozwiązań prawnych w stale ewoluującym zagadnieniu bezpieczeństwa na każdym poziomie bezpieczeństwa podmiotowego.

Filip Świtekowski z Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy porusza niezwykle ważną dla systemu bezpieczeństwa RP kwestię, a mianowicie, jakim jest *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako gwarant bezpieczeństwa państwa*

w XXI wieku. Prezydent jest m.in. zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, stąd też autor poprzez rzetelną analizę obecnych rozwiązań prawnych określających rolę Prezydenta RP, a także zastrzeżenia do obecnych funkcji urzędu Prezydenta w tym zakresie, proponuje rozwiązania, które mogłyby usprawnić polską obronność, w kontekście obecnych i strategicznych determinantów wyzwań bezpieczeństwa Polski w XXI wieku.

Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska z Uniwersytetu Warszawskiego dokonała analizy porównawczej w tekście: *Pojęcie bezpieczeństwa w strategii bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii*. Choć państwa te wspólnie uczestniczą w instytucjach unijnych i natowskich, ich wykładnia postrzegania bezpieczeństwa, przy pewnych wspólnych mianownikach, jest widocznie zróżnicowana. Autorka dokonuje analizy ewolucji polskich i hiszpańskich strategii, rzetelnie i precyzyjnie wykazując zbieżności i odmienności w obu narodowych podejściach do spraw bezpieczeństwa narodowego.

Jednym z elementów współczesnej scenarii bezpieczeństwa międzynarodowego, posiadającym duży wpływ na wewnętrzny dyskurs społeczno-polityczny, są ekspedycje militarne i związane z nimi implikacje, m.in. w postaci dylematów, co do zasadności ich prowadzenia w przyszłości. W artykule *Udział polskich żołnierzy w operacjach pokojowych w Iraku i Afganistanie – zarys przyczyn i skutków uczestnictwa (na podstawie autobiograficznych relacji weteranów wojennych)* porusza te kwestie **Karolina Śmiłowska, reprezentująca Uniwersytet Wrocławski**. Autorka analizuje zagadnienie w oparciu o aktualne piśmiennictwo naukowe, ale przede wszystkim na podstawie wspomnień żołnierzy uczestniczących w ekspedycjach, ukazując przy tym tabelarycznie ciekawe dane faktograficzne. Prezentuje przy tym refleksje na temat etycznych aspektów tego typu badań.

Współczesne państwo może funkcjonować w stanie pokoju lub wojny, lecz coraz częściej przychodzi mu funkcjonować w stanie kryzysu, który współtworzą wzajemnie oddziałujące na siebie czynniki, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Powoduje to określone wyzwania dla aparatu państwowego oraz konieczność tworzenia rozwiązań prawnych dotyczących chociażby zapewnienia lub odebrania określonych praw obywatela. W artykule *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego*

zagrożenia – aspekt konstytucyjny zagadnienia te rzeczowo analizuje **Izabela Niczyporuk-Chudecka, przedstawicielka Uniwersytetu w Białymstoku.**

Bezpieczeństwo nowoczesnego, rozwiniętego państwa we współczesnym świecie w coraz większym stopniu zależy od zapewnienia odporności ogniw tzw. infrastruktury krytycznej państwa. Składają się na nią newralgiczne elementy i węzły technologiczne, finansowe, gospodarcze, energetyczne, logistyczne i militarne. W artykule *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w Polsce w XXI wieku* **Marlena Derlicka z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach** analizuje obecny stan prawny w tym zakresie, wykazując również określone wyzwania, założenia i polskie priorytety związane z zabezpieczeniem tych ważnych systemów. Autorka dokonuje tego poprzez przybliżenie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej RP, który ma stanowić konceptualną podbudowę działań.

Tematykę blisko związaną z poprzednim artykułem rozwija w swoim opracowaniu **Alicja Chmura z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.** Artykuł pod wymownym tytułem: *Globalne awarie, regionalne bezpieczeństwo – lokalna świadomość – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju energetyki jądrowej w Polsce* porusza kwestię strategicznie istotną dla bezpieczeństwa Polski, ale również obarconą licznymi dylematami. Autorka przytacza i analizuje w tym kontekście katalog uwarunkowań energetyki jądrowej w Polsce, ukazując jednocześnie stan rozwoju tego typu programów, jak również wydarzenia, które podsuwają argumenty sceptykom, a wręcz oponentom cywilnego atomu.

Egzystencjonalną kwestię dla bezpieczeństwa Polski porusza w kolejnym artykule publikacji **Mariusz Maziarz, przedstawiciel Polskiego Instytutu Ekonomicznego** – think tanku zajmującego się m.in. opiniowaniem rozwiązań dla Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju RP czy popularyzacją kwestii ekonomicznych. W artykule *(Nie-) bezpieczeństwo demograficzne: wpływ starzenia się społeczeństwa na destabilizację systemu finansów publicznych w Polsce* porusza kwestię, która wielu umyka i wydaje się być niedostrzegana, gdyż stanowi zbyt wielki problem. Istotnie, system finansów publicznych jest ważnym elementem obecnej i – co ważniejsze – przyszłej struktury bezpieczeństwa państwa polskiego, której tworzywem jest polska demografia, stanowiąca jedno z większych wyzwań

polskiej polityki bezpieczeństwa. Autor analizuje obecne rozwiązania oraz ich możliwe implikacje, jak również proponuje rozwiązania, dzięki którym można uniknąć wielu niebezpiecznych skutków.

W artykule *Wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju jednostki* autorka, **Paulina Ledwójcik z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach** porusza kwestię korespondującą z poprzednim opracowaniem. Podejmuje bowiem problem rozwoju kapitału ludzkiego, a w skrajnych sytuacjach – przetrwania i egzystencji. Diagnozuje w tym kontekście konglomerat przeszkód, które w tym przypadku, w sferze ubóstwa powodującego wykluczenie społeczne – można przy zdecydowaniu, woli i odpowiednich rozwiązaniach systemowych w Rzeczypospolitej ograniczyć bądź wyeliminować. Podsumowanie zawiera gorzki, acz trafny obraz często szarej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej wielu rodzin i jednostek w Polsce, co powinno stanowić przyczynek nie tylko do kolejnej debaty, a przede wszystkim realnych działań na rzecz polepszenia ich bytu.

Elementem scenerii polskiego bezpieczeństwa publicznego są także imprezy masowe. W artykule *Bezpieczeństwo sportowych imprez masowych ze szczególnym uwzględnieniem meczów piłki nożnej* – **Krzysztof Roszkowski z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach** podejmuje się analizy i optymalizacji rozwiązań w tej sferze. Polski „sport narodowy”, jakim jest piłka nożna, gromadzi wszak na stadionach nie tylko grupy kibiców, ale także rodziny. Stąd też debata nad zapewnieniem odpowiedniego przebiegu takich przedsięwzięć, jak i implementacja stosownych rozwiązań jawi się jako zadanie wielu instytucji w Polsce, ale też na całym świecie.

Kwestię niezwykle ciekawą w kontekście tzw. wyzwań współczesności, ale także zagadnień etycznych, porusza w kończącym treści merytoryczne monografii artykule *Testy genetyczne oferowane przez Internet a zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli* – **Iwona Krzepiło z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej**. Jak zauważa autorka, ten zyskujący coraz większą popularność proceder powoduje szereg niebezpieczeństw, których w większości przeciętny użytkownik nie jest świadomy. Jako duże zagrożenie autorka wskazuje również brak kompleksowych regulacji prawnych w tym zakresie, co dodatkowo komplikuje sytuację, jednocześnie uwypuklając przeniesienie tego problemu na obszar dziennikarstwa, sądownictwa i społeczny.

Zaprezentowany przekrój tematyczny świadczy o tym, jak szerokie spektrum wyzwań czeka współczesnego człowieka, współczesne państwa, a finalnie – współczesny świat. Szczególnie ważna jest perspektywa kończącej się powoli drugiej dekady XXI wieku. Zdaje się, że bezpośrednie porównanie refleksji na podobne tematy z końca pierwszej dekady, a na pewno z poprzednich dziesięcioleci (o ile takie zagadnienia już były tam poruszane), pokazały dynamikę i zaawansowanie wciąż zachodzących przeobrażeń.

Redaktorzy niniejszej monografii mają nadzieję, iż będzie ona wartościową, interesującą lekturą oraz wniesie oryginalny i rozwijający studencko-doktorancki wkład w debatę naukową o bezpieczeństwie w otaczającym nas świecie.

Redaktorzy

Karolina Sówka - SKNBN UPH

mgr Damian Jarnicki - KNDNOB UPH

Cz. 1.

WYBRANE ELEMENTY BEZPIECZEŃSTWA
W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM

Ilona Rytel-Baniak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wydział Politologii, Zakład Teorii Polityki i Metodologii Politologii

REDEFINICJA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA FRANCJI

REDEFINITION OF THE FRENCH SECURITY STRATEGY

Streszczenie: Po objęciu urzędu prezydenta przez Hollande'a przeprowadzono redefinicję strategii bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa i obrony Francji w okresie jego prezydentury została przedstawiona w Białej Księdze wydanej 29 kwietnia 2013 r. W dokumencie zawarto główne zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz strategię obrony i środki służące do jej realizacji. Dokonano redefinicji polityki bezpieczeństwa Francji z powodu dynamicznych zmian w środowisku międzynarodowym i konieczności dostosowania polityki do warunków na arenie międzynarodowej. Celem artykułu jest analiza treści Białej Księgi, wskazanie najważniejszych zagrożeń dla państwa i regionu wymienionych w Księdze oraz priorytetów polityki zagranicznej. W pracy zaprezentowano istotę francuskiej polityki bezpieczeństwa oraz wskazano kierunki, w których ta polityka ewoluowała, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, na ile polityka bezpieczeństwa Francji jest skutecznym narzędziem we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Słowa kluczowe: Biała Księga, bezpieczeństwo, obrona, polityka zagraniczna

Summary: After President Hollande had taken office, the French security strategy was redefined. The French security and defense policy during his presidency were presented in the White Paper published on 29th April, 2013. The document enumerated the main threats to state security, presented the defense strategy and the measures which enable to implement it. The French security policy was redefined due to the dynamic changes in the international environment and the need to adapt the policy to international conditions. The aim of the article is to analyze the provisions of the White Paper, to point to the main threats to the country and the region described in the White Paper and to analyze foreign policy priorities. The article presents the essence of the French security policy and points to the directions in which this policy has evolved, it also attempts to answer the question to what extent the French security policy is an effective tool in the contemporary international relations.

Keywords: White Paper, security, defense, foreign policy

Wprowadzenie

Polityka bezpieczeństwa i obrony Francji jest realizowana w oparciu o Białą Księgę Obrony i Bezpieczeństwa Francji. Obecnie obowiązująca we Francji Biała Księga, w której analizowane są zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego oraz propozycje środków podejmowanych w celu ich zwalczania, została opublikowana w 2013 roku. Zawiera ona spis głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, strategię obrony i wykaz środków niezbędnych do jej realizacji.

Rozpoczynając kadencję prezydencką w 2012 roku, F. Hollande zapowiedział, że nowa sytuacja międzynarodowa oraz wyzwania, przed którymi stoi Republika Francuska, wymagają redefinicji polityki bezpieczeństwa i obrony Francji. Hollande podkreślał, że zagrożenia, które zostały zidentyfikowane w 2008 roku, są niedostatecznie dobrze zdiagnozowane i opisane, gdyż od 2008 roku w Europie oraz na świecie nastąpiło wiele zmian, m.in. zmiana globalnego układu sił czy konflikt w Gruzji. W Białej Księdze 2013 wskazano na dwa główne założenia: 1. Działania zbrojne nadal stanowią podstawę bezpieczeństwa, o czym świadczą podjęte przez państwo operacje militarne (Mali, Afganistan), ale nie są jedynym środkiem do zagwarantowania bezpieczeństwa państwa; 2. Francja aktywnie uczestniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego (misje NATO, UE). Należy zadać pytanie, czy w związku z nieustannie rozwijającym się zjawiskiem terroryzmu oraz nowymi jego formami strategia bezpieczeństwa z 2013 roku jest nadal aktualna, czy wymaga kolejnej redefinicji? Celem artykułu jest charakterystyka strategii bezpieczeństwa Francji z 2013 roku oraz odpowiedź na pytanie, czy jest ona adekwatna do aktualnej sytuacji międzynarodowej.

Obecnie obowiązujące wydanie Białej Księgi stanowi konsekwencję występowania nowych wyzwań, zagrożeń i priorytetów państwa, które wynikają ze zmian zachodzących w zglobalizowanym świecie oraz rewizji celów polityki bezpieczeństwa i obrony¹. Poprzedni tego typu dokument został wydany w 2008 roku. Zawarto w nim przede wszystkim wyzwania oraz zagrożenia ówczesnego środowiska międzynarodowego. W odróżnieniu od poprzednich Białych Ksiąg (z 1994 oraz 1972 roku) podkreślono, że bezpieczeństwo państwa zależy od wielu

¹ J. Pawełek-Mendez, *Biała Księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013: państwo peryferyjnej Europy jednym z biegunów światowego porządku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III-2013/27, s. 71.

czynników i podmiotów. Obalono pogląd, zgodnie z którym za bezpieczeństwo państwa są odpowiedzialne wyłącznie siły zbrojne².

Ze względu na zawarte w Białej Księdze z 2008 roku decyzje finansowe, nie mogła dłużej obowiązywać. W 2008 roku Francję ogarnął kryzys finansowy, który uświadomił władzom państwa także ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego³. Drugą przyczyną podjęcia prac nad nowym dokumentem były wybory prezydenckie i zmiana na stanowisku głowy państwa. Po objęciu władzy przez socjalistę, Francoisa Hollande'a, zapowiedział on, że zostaną podjęte prace nad nową księgą z powodu konieczności redefinicji polityki bezpieczeństwa i obrony państwa w związku z zaistniałą sytuacją międzynarodową⁴.

Podstawowym założeniem Białej Księgi z 2013 roku jest odbudowa równowagi finansów publicznych i spójność działań na rzecz obrony i bezpieczeństwa Francji. Z powodu zmian, które zaszły w państwie oraz w środowisku międzynarodowym, postanowienia wynikające z dokumentu z 2008 roku były nieaktualne. Do głównych wydarzeń można zaliczyć kryzys finansowy z 2008 roku czy postępującą integrację finansową i gospodarczą Unii Europejskiej, zagrożenie terroryzmem⁵. Priorytetem stało się zdefiniowanie nowych zagrożeń oraz głównych celów polityki bezpieczeństwa i obrony dostosowanych do zaistniałej sytuacji.

Analiza treści Białej Księgi z 2013 roku

Nowa Biała Księga została opracowana przez ekspertów mianowanych przez prezydenta Francji. W skład zespołu wchodził parlamentarzyści, członkowie rządu oraz niezależni eksperci z Niemiec i Wielkiej Brytanii⁶, co miało przyczynić się do europejskiego spojrzenia na kwestie bezpieczeństwa we Francji.

² *Le Livre Blanc sur la defense et la securite nationale*, http://www.livreblanc.defenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index (05.05.2018).

³ M. Castagnet, M. Danser, *La France est-elle vraiment sortie de la crise?*, <https://www.la-croix.com/Economie/France/France-est-elle-vraiment-sortie-crise-2018-01-30-1200909999>, (01.05.2018).

⁴ W. Kozicki, *Reforma Sił Zbrojnych Francji*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, III – 2011, s. 242.

⁵ Ibidem, s. 245.

⁶ *Le Livre Blanc Sur la Defense et La Securite Nationale – 2013*, http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article130.html (21.04.2018).

Biała Księga o Bezpieczeństwie Narodowym i Obronie Francji z 29 kwietnia 2013 roku składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów, wniosków i załączników⁷. Wstęp poprzedza przedmowa prezydenta, w której określono priorytety strategii bezpieczeństwa Francji, a mianowicie ochrona, odstraszanie i interwencja oraz motywy powstania nowej strategii w aspekcie zmian zachodzących w otoczeniu państwa.

Rozdział pierwszy, *Francja o nowym krajobrazie strategicznym*, wskazuje rolę i pozycję Francji na arenie międzynarodowej. Republika Francuska jest określona jako mocarstwo europejskie o rozwiniętej gospodarce. Mimo nieustającego wzrostu liczby państw rozwijających się, Francja nadal pozostaje w czołówce. Dzięki położeniu geograficznemu państwo nie jest zagrożone bezpośrednim atakiem na swoje terytorium. Ważną kwestią jest także członkostwo w instytucjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Pakt Północnoatlantycki, zwiększających poziom bezpieczeństwa⁸.

Rozdział drugi, zatytułowany *Podstawy strategii obrony i bezpieczeństwa narodowego*, zawiera fundamentalne treści francuskiej strategii bezpieczeństwa – suwerenność państwa oraz legitymizację jego działań. Suwerenność państwa polega na autonomii w podejmowaniu decyzji oraz działań, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa międzynarodowego⁹. Francja jest zaangażowana w misje prowadzone przez Sojusz Północnoatlantycki w celu zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. W rozdziale tym znajduje się także odniesienie do wpływu sytuacji gospodarczej i finansowej na suwerenność państwa. Podkreśla się także znaczenie członkostwa Francji w zbiorowych układach bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego¹⁰.

W rozdziale trzecim Białej Księgi z 2013 roku znalazł się wykaz głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa Francji opracowany na podstawie analizy jej otoczenia strategicznego. Głównym czynnikiem zmian jest globalizacja. Wśród zagrożeń

⁷ Ibidem.

⁸ B. Marcinkowska, *Biała Księga Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego 2013 zapowiedzią zmian w strategii bezpieczeństwa Francji?*, „Biuletyn Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych”, Nr 2/2013, s. 15–25 [w:] http://centruminicjatyw.org/sites/default/files/BIULETYN_2013_2.pdf, (27.04.2018).

⁹ *Livre blanc: défense et sécurité nationale 2013*, „La documentation française”, s. 7, <https://www.la-documentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000257.pdf>. (26.04.2018).

¹⁰ B. Marcinkowska, op. cit., s. 24.

wynikających z globalizacji wskazuje się kryzys finansowy i gospodarczy w Europie i w Stanach Zjednoczonych, wzrost niestabilności na Bliskim Wschodzie, reorientację strategicznych interesów USA (kierunek azjatycki), kryzysy w strukturach Unii Europejskiej (problemy w strefie euro, stagnacja gospodarcza, starzejące się społeczeństwo), niedostosowane do współczesnego środowiska międzynarodowego podstawy porządku globalnego. Zagrożenia te są kluczowymi czynnikami zmian w otoczeniu strategicznym państwa¹¹. W dokumencie zwrócono uwagę na zmianę układu sił w Europie po zakończeniu zimnej wojny. Nastąpiło przyspieszenie zbrojeń w innych częściach świata, zatem realna jest groźba wybuchu konfliktu konwencjonalnego na obszarach niestabilnych politycznie, którego źródło stanowi radykalizacja uczuć narodowych, przerodzenie się patriotyzmu w nacjonalizm. Do zagrożeń, których pojawienie się może pociągnąć za sobą użycie siły, należy także: wzrost potęgi gospodarczej i finansowej państw azjatyckich przy niestabilności regionu, wzrost nakładów na zbrojenia na świecie (Azja, Rosja), wzrost potęgi militarnej Rosji i prowadzenie polityki siły (modernizacja broni konwencjonalnej, powiększenie arsenału jądrowego, zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego w Europie – kwestia energetyczna jest głównym narzędziem polityki zagranicznej Rosji). Globalizacja ułatwiła dostęp do materiałów i technologii niezbędnych do produkcji broni masowego rażenia. Istnieje realne zagrożenie proliferacją broni nuklearnej w regionach niestabilnych politycznie. Niektóre państwa rozwijają również ofensywne zdolności cybernetyczne¹². Biała Księga jako źródło zagrożeń wymienia także szereg słabości. Źródłem zagrożeń są państwa słabe, które nie mają środków, aby zadbać o swoje bezpieczeństwo. Są to państwa niestabilne bądź upadłe, np. Pakistan, Afganistan. Słabością rodzącą zagrożenia jest także zorganizowana przestępczość, przemyt, terroryzm czy wojny domowe¹³.

W dokumencie z 2013 roku potwierdzono rolę globalizacji jako czynnika potęgującego pojawienie się zagrożeń. Wśród tego typu zagrożeń znalazły się: zagrożenia ekonomiczne, które są wynikiem pogłębiania się międzynarodowych zależności gospodarczych, handel bronią, wykorzystywanie środków masowego

¹¹ *Livre blanc: défense et sécurité ...*, op. cit., s. 9.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ *Ibidem*, s. 10.

przekazu na potrzeby terrorystów, Internet jako narzędzie rekrutacji do organizacji terrorystycznych, rozprzestrzenianie się terroryzmu na obszar państw słabych, cyberterroryzm, agresja w kosmosie, katastrofy naturalne i technologiczne, zagrożenia ekologiczne¹⁴.

W rozdziale czwartym Białej Księgi zawarto analizę priorytetów strategicznych Francji odwołujących się do wymienionych w rozdziale trzecim zagrożeń. Główne założenia polityki bezpieczeństwa zostały uszeregowane hierarchicznie pod względem ich ważności dla polityki państwa. Po pierwsze, strategiczne znaczenie dla państwa ma ochrona terytorium oraz jego obywateli i zapewnienie trwania podstawowych funkcji państwa, a także gwarancja obrony żywotnych interesów¹⁵. Potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa terytorium jest atak na obszar Francji spowodowany pogorszeniem się sytuacji międzynarodowej, użycie broni jądrowej, biologicznej, chemicznej bądź materiałów radioaktywnych w ramach działań terrorystycznych, ataki cybernetyczne paraliżujące funkcjonowanie państwa, zorganizowana przestępczość, kradzież własności intelektualnej lub naukowej, katastrofy naturalne lub przemysłowe, zamachy na Francuzów przebywających poza granicami kraju. Poza Francją kontynentalną, państwo ma także obowiązek ochrony terytoriów zamorskich, gdzie żyje około 3 mln obywateli oraz znajdują się bogate złoża naturalne. Wśród kluczowych terytoriów zamorskich znajduje się Gujana Francuska, Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, wyspy na Pacyfiku Reunion i Mayotte¹⁶.

Obowiązkiem Francji jest zapewnienie bezpieczeństwa Europy oraz przestrzeni północnoatlantyckiej w ramach działań podejmowanych wspólnie z sojusznikami i partnerami. Zagrożenia, które dosięgają Francję, często obejmują swym zasięgiem także państwa Unii Europejskiej lub członków Paktu Północnoatlantyckiego¹⁷.

Z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa w regionie wiąże się także stabilizacja otoczenia bliższego Europy. W przypadku zaistnienia konieczności uczestnictwa w misjach bądź działaniach stabilizacyjnych, Francja wysyła swoje

¹⁴ Ibidem, s. 9.

¹⁵ Ibidem, s. 10.

¹⁶ *Le Livre Blanc Sur la Defense et La Securite Nationale ...* op. cit.

¹⁷ L. Lagneau, *Que retenir du Livre Blanc sur la Défense de 2013?*, <http://www.opex360.com/2013/04/29/que-retenir-du-livre-blanc-sur-la-defense-de-2013/>, (30.04.2018).

środki i współdziała z partnerami i sojusznikami. Na niepewną sytuację w regionie wpływ ma położenie wschodniej granicy Unii Europejskiej – sąsiedzi państw członkowskich Unii Europejskiej charakteryzują się niestabilnością polityczną (np. państwa regionu Morza Śródziemnego). Obszarem o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Francji jest Afryka Północna, Afryka Subsaharyjska, Bliski Wschód. Utrata wpływów na tym obszarze stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Kluczowym celem polityki zagranicznej państwa jest także uczestnictwo w stabilizowaniu sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz w Zatoce Perskiej. Konflikt w tym regionie jest zagrożeniem o zasięgu globalnym z racji występowania na tym terenie zasobów energetycznych. Piątym priorytetem zawartym w Białej Księdze z 2013 roku jest przyczynienie się do zapewnienia pokoju na świecie. W dokumencie przyjęto, że Francja jest państwem posiadającym globalne interesy przez wzgląd na jej interesy polityczne, wyznawane wartości i globalną obecność dzięki posiadaniu terytoriów zamorskich. Skutkiem prowadzonej przez Francję polityki jest konieczność zapewnienia pokoju w regionach świata, gdzie Francuzi prowadzą interesy¹⁸.

W rozdziale piątym Białej Księgi wskazano korzyści i zobowiązania wynikające z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w Unii Europejskiej. Polityka bezpieczeństwa Francji wpisana jest w ramy tych organizacji. W ramach NATO Francja ma zapewnioną kolektywną obronę, stanowi instrument strategicznego partnerstwa transatlantyckiego oraz nadaje kierunek działaniom wojskowym w przypadku wspólnej odpowiedzi na zagrożenia dla bezpieczeństwa, dlatego też państwo dąży do umocnienia sojuszu przy zachowaniu równowagi między jego członkami. Paryż zmierza do zacieśnienia współpracy w strukturach NATO i sprawniejszego zarządzania wspólnymi środkami finansowymi w celu realizacji projektów przynoszących korzyści wszystkim członkom organizacji. Drugą instytucją jest UE. W księdze podkreślono, że nie jest ona konkurencją dla NATO, organizacje uzupełniają się¹⁹.

Kolejne rozdziały Białej Księgi (szósty i siódmy) skupiają się na praktycznych aspektach realizacji strategii bezpieczeństwa i obrony. W rozdziale dokonano

¹⁸ D. Jankowski, *Notatka nt. Białej Księgi Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Francuskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Departament Analiz Strategicznych, <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/2745,dok.html>, (27.04.2018).

¹⁹ *Le livre blanc rendu publique*, <https://www.youtube.com/watch?v=Q76CGsBHGDw>, (30.04.2018).

strategicznej analizy zagrożeń oraz przytoczono doktrynę polityki obrony Francji, która jest oparta na pięciu głównych filarach (wiedza i uprzedzanie działań, odstraszanie nuklearne, ochrona, prewencja i interwencja)²⁰. W księdze wyraźnie widać odejście od pojmowania bezpieczeństwa przez pryzmat sił militarnych. Z powodu zmian na arenie międzynarodowej i dynamicznego rozwoju środowiska (m.in. pojawienie się aktorów niepaństwowych) dokonano rewizji listy zagrożeń, a ich identyfikację oparto na pięciu funkcjach strategicznych. Celem pierwszej z nich – wiedzy i uprzedzania jest zapewnienie dostosowania zdolności systemu bezpieczeństwa do pojawiających się wyzwań. Jest to możliwe dzięki następującym czynnikom: dyplomacji, analizie zmian zachodzących w otoczeniu międzynarodowym, zarządzaniu informacjami, łańcuchowi dowodzenia na wszystkich szczeblach, wyspecjalizowanym służbom. Ważne jest posiadanie możliwości samodzielnej oceny sytuacji, która warunkuje podejmowanie suwerennych decyzji politycznych, gospodarczych i operacyjnych. Drugą funkcją strategiczną jest prewencja, która jest uznawana za jeden z najlepszych sposobów gwarantujących bezpieczeństwo państwa w momencie występowania ryzyka konfliktu bądź kryzysu poprzez wcześniejsze zapobieganie jego powstaniu. Bezpieczeństwo narodowe, które opiera się na strategii prewencyjnej, poza środkami dyplomatycznymi obejmuje także środki ekonomiczne, finansowe, militarne i prawne²¹.

Ostatni rozdział księgi zawiera wykaz środków pozwalających na realizację strategii obrony i bezpieczeństwa Francji (wymiar praktyczno-finansowy). W celu dostosowania budżetu do założonych strategii, dokument określa sposób wykonania postawionych przed siłami zbrojnymi zadań. Na podstawie założeń Białej Księgi opracowuje się ustawę o programach wojskowych. Aktualny dokument tego typu obejmuje lata 2014-2019. Księga precyzuje także przyszły format sił zbrojnych oraz przyznaje pierwszeństwo działaniom prewencyjnym²².

²⁰ D. Jankowski, *Notatka nt. Białej Księgi Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Francuskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Departament Analiz Strategicznych, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2745,dok.html>, (27.04.2018).

²¹ L. Lagneau, *Que retenir du Livre Blanc sur la Défense de 2013?*, <http://www.opex360.com/2013/04/29/que-retenir-du-livre-blanc-sur-la-defense-de-2013/>, (30.04.2018).

²² J. Gryz, *Francuska „Biała Księga” – obrona i bezpieczeństwo narodowe*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 2009/2010, s. 26-28.

Zakończenie

Biała Księga o Obronie i Bezpieczeństwie Narodowym Francji z 29 kwietnia 2013 roku jest dokumentem, w którym przedstawiono główne kierunki strategiczne i założenia polityki bezpieczeństwa państwa, uwzględniając potencjał obronny i stan sił zbrojnych. W księdze dokładnie zdefiniowano środki służące do obrony Francji i dokonano analizy budżetu państwa pod względem wydatków na prowadzenie polityki bezpieczeństwa. Dokument podkreśla wagę, jaką rząd francuski przywiązuje do europejskiej współpracy w ramach Unii Europejskiej oraz Paktu Północnoatlantyckiego. Podsumowując, zagrożenia i wyzwania wymienione w księdze z 2013 roku nie są nowe, większość z nich została wymieniona także w dokumencie z 2008 roku, natomiast zmianie uległ kontekst polityczny. Wydaje się więc, że stopień zmian dokonanych w obecnym dokumencie nie jest aż tak znaczący jak w latach poprzednich. Obecna księga jest więc dostosowaniem priorytetów polityki zagranicznej bezpieczeństwa i obrony państwa do warunków obecnie panujących w środowisku międzynarodowym niż ich redefinicją.

Bibliografia

Castagnet M., Danser M., *La France est-elle vraiment sortie de la crise?*, <https://www.la-croix.com/Economie/France/France-est-elle-vraiment-sortie-crise-2018-01-30-1200909999>.

Gryz J., *Francuska „Biała Księga” – obrona i bezpieczeństwo narodowe*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 2009/2010.

Jankowski D., *Notatka nt. Białej Księgi Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Francuskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Departament Analiz Strategicznych, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2745,dok.html>.

Kozicki W., *Reforma Sił Zbrojnych Francji*, „Bezpieczeństwo narodowe”, III – 2011.

Lagneau L., *Que retenir du Livre Blanc sur la Défense de 2013?*, <http://www.opex360.com/2013/04/29/que-retenir-du-livre-blanc-sur-la-defense-de-2013/>.

Le livre blanc rendu publique, <https://www.youtube.com/watch?v=Q76CGsBHGDw>.

Le Livre Blanc sur la defense et la securite nationale, http://www.livreblanc-defenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.

Le Livre Blanc Sur la Defense et La Securite Nationale – 2013, http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article130.html.

Livre blanc: défense et sécurité nationale 2013, “La documentation française”, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000257.pdf>.

Marcinkowska B., *Biała Księga Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego 2013 zapowiedź zmian w strategii bezpieczeństwa Francji?*, „Biuletyn Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych”, Nr 2/2013, http://centruminicjatyw.org/sites/default/files/BIULETYN_2013_2.pdf.

Pawełek-Mendez J., *Biała Księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013: państwo peryferyjnej Europy jednym z biegunów światowego porządku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III-2013/27.

Damian Jarnicki

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

CZWARTA KADENCJA PREZYDENCKA WŁADIMIRA PUTINA

– BEZPIECZEŃSTWO ŚWIATA, ROSJI I ROSJAN

THE FOURTH PRESIDENTIAL TERM OF PRESIDENT PUTIN

– SAFETY OF THE WORLD, RUSSIA AND THE RUSSIANS

Streszczenie: Lata 2018-2024 to okres czwartej kadencji prezydentury Władimira Putina. W rzeczywistości to piąta odsłona jego ery na Kremlu, biorąc pod uwagę lata pozostawania teoretycznie „na drugim siedzeniu” Kremla – jako premier FR – za Dmitrijem Miedwiediewem. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane lata to rosnący wpływ Rosji na (nie)bezpieczeństwo międzynarodowe, jak również postępujący wpływ Władimira Putina na sytuację państwa rosyjskiego czy położenie społeczno-polityczne poszczególnych Rosjan. Warto zastanowić się, jakim akordem zakończy się prawdopodobnie jego polityczne przywództwo na Kremlu. Perspektywa roku 2024 to także dogodna okazja, aby podsumować jego polityczne dokonania, jak również zastanowić się, kto znajduje się w kolejce do zajęcia jego miejsca i co może z tego wynikać.

Słowa kluczowe: Władimir Putin, Federacja Rosyjska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo, gospodarka

Summary: The years 2018-2024 are the fourth presidential term of President Vladimir Putin. In fact, this is the fifth stage of his era in the Kremlin, taking into account the years of being theoretically „in the back seat” of the Kremlin - as the Prime Minister of the Russian Federation, for Dmitry Medvedev. There is no doubt that these years are Russia's growing influence on international (in)security, as well as Vladimir Putin's progressive influence on the situation of the Russian state, or the socio-political position of individual Russians. It is worth considering which chord will probably end his political leadership in the Kremlin. The prospect of the year 2024 is also a convenient opportunity to summarize his political achievements, as well as to ponder on who is in the queue to take his place and what may result from it.

Key words: Vladimir Putin, Russian Federation, foreign policy, internal security, security, economy

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska z racji swojego udziału i rangi w historii świata oraz „gabarytów” geograficzno-militarnych, a także rosnącej aktywności w aktualnej polityce międzynarodowej jest przedmiotem niekończących się analiz naukowych. Zarówno dysput historycznych, jak i nie zawsze chłodnych analiz bieżących. Wśród tych, często bardzo krytycznych dla Rosji i Rosjan, brakuje opracowań, które próbują wypełnić obiektywnie, merytorycznie i nieszablonowo lukę dotyczącą jej przyszłości, koncentrując się na przełożeniu aktualnej sytuacji polityczno-społecznej na potencjalną sytuację w przeszłości.

Dlatego zasadnym, w myśl ogólnie przyjętych funkcji nauki, jest określenie adekwatnego do tematu celu artykułu, którym będzie analiza priorytetów czwartej kadencji prezydenckiej Władimira Putina w kontekście jego dotychczasowych dokonań, jak również refleksja nad możliwymi wariantami krótko- i średnio-terminowej perspektywy trybu funkcjonowania Rosji jako państwa w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym. Tym samym przedmiotem badań, jaki wyłania się z tak przewidywanej analizy, będzie bezpieczeństwo otoczenia międzynarodowego Rosji, a także docelowo samych Rosjan.

Tematyka i przedmiot badań obligują autora do odpowiedzi na kilka problemów badawczych. Ogólny dotyczy odpowiedzi na pytanie: jak Władimir Putin zmienił Rosję? Problemy szczegółowe dotyczą zaś kwestii, które należy postawić w następujący sposób:

- jaka jest relacja pomiędzy bezpieczeństwem świata, Rosji i Rosjan?
- jaki jest dotychczasowy bilans władzy Władimira Putina?
- w jakim miejscu będzie Rosja w 2024 roku?
- jaki styl władzy może obrać ewentualny następca Władimira Putina?

Hipoteza stawiana przez autora zakłada, że styl rządzenia państwem rosyjskim bardzo mocno uzależnia sytuację wewnętrzną w państwie rosyjskim od sytuacji zewnętrznej wokół Rosji, dlatego też należy przypuszczać, że w prawdopodobnie ostatniej kadencji prezydenta Władimira Putina może być on ukierunkowany na sferę, która dotąd była marginalizowana, mianowicie na sferę rozwoju wewnętrznego (modernizacyjną). Jakkolwiek w dalszym ciągu nieukształtowany ład międzynarodowy, na którego określonym kształcie zależy Federacji Rosyjskiej,

może wymagać od niej dalszych asertywnych działań, podobnych do tych, jakie znamy z Gruzji czy też Ukrainy.

Kultura strategiczna jako kluczowy determinant systemu bezpieczeństwa i polityki zagranicznej państw

Obiektywna analiza danego państwa (systemu politycznego, polityki zagranicznej), czy też narodu (jego mentalności, „duszy”) – mającego rodowód swojej historii jeszcze w pierwszym millennium, obecnie liczącego ponad 140 milionów obywateli, nie jest czynnością badawczo łatwą, a można rzec, że z wielu przyczyn kontrowersyjną i obarczoną marginesem błędu. Szczególnie w tak krótkim opracowaniu jest to niemożliwe, ograniczone zarzutami o nadmierny determinizm historyczny czy fragmentaryczność. Holistyczne zbadanie rosyjskiej podmiotowości – jej struktury wewnętrznej i znaczenia na arenie międzynarodowej – nie jest celem niniejszego opracowania.

Celem jest zwrócenie uwagi na jeden z wiodących aspektów rosyjskiej państwowości. Jak kreśli w jednej ze swoich najnowszych pozycji Christopher J. Fettweis, każde wielkie państwo, a za takie z racji swojej historii i współczesnych parametrów ma się Rosja i Rosjanie, wykształciło w sobie pewne nawyki zapewniania bezpieczeństwa, w tym poprzez określone metody prowadzenia polityki zagranicznej i zarządzania państwem. Każdym mocarstwem powoduje określona „psychologia”, rozumiana jako określony zestaw immanentnych cech danego narodu, które tę wielkość sobie zakodowało, które w nim tkwią i determinują określony rodzaj *differentia specifica* tejże polityki i tego sposobu zapewniania bezpieczeństwa¹.

Fundamentem analizy dotyczącej powyższej materii jest wciąż niedostatecznie używana w polskich naukach o bezpieczeństwie logika myślenia strategicznego, którą rozwija m.in. Marian Kozub, a która to – najogólniej – bada minione, konfrontuje z aktualnym, by zapewnić bezpieczne jutro – tak w skali makro – państwa, jak i mikro – jednostki².

¹ Por. C.J. Fettweis, *Psychology of a Superpower. Security and dominance in U. S. Foreign Policy*, Columbia University Press, New York 2018.

² M. Kozub, *Myśleć strategicznie o bezpieczeństwie przyszłości*, Warszawa 2013, s. 33.

Osnową zagadnienia poruszanego w niniejszym artykule jest jedna z głównych dziedzin badań strategicznych koncentrujących się na holistycznej strategii państw, którą utożsamia termin polistrategia. Jest ona, zdaniem Witolda Pokruszyńskiego, opartą na potrzebach i sektorowych wymiarach bezpieczeństwa narodowego, całościowo skorelowaną odpowiedzią na te potrzeby i specyficzną działalnością państwa w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa narodowego, zo-peracjonalizowaną w określonej hierarchii. Wszak w polistrategii ważne są akcenty, na które kładą nacisk decydenci danego państwa³.

Stąd inną optykę tzw. imperialnych działań rosyjskich będzie miała Polska. Inny wydźwięk ma doktryna Monroe w Argentynie czy Meksyku, jeszcze inny francuski „neokolonializm” w Afryce. Stąd, jak zauważa Atsushi Tago, czasami trudno jest zrozumieć zapędy hegemonistyczne – unilateralne, czy preferencyjność wobec bilateralnych zachowań danego państwa, kosztem idealistycznej współpracy multilateralnej⁴.

Jak zatem próbować zrozumieć inne państwa na arenie międzynarodowej, ich polistrategię i charakterystykę myślenia strategicznego o własnym państwie i narodzie pośród innych państw? Jakub Potulski gloryfikuje optykę geopolityczną, którą zarysował Saul Cohen. W jego podejściu badawczym ważnymi metodami analizy zachowań innych państw na arenie międzynarodowej są⁵:

- metody historyczne,
- metoda geograficzna, a dokładnie – morfologiczna,
- funkcjonalna,
- analiza potęgi całkowitej państw,
- analiza behawioralna oraz
- analiza systemowa.

Clou, na którym, zdaniem autora, mają być prowadzone powyższe analityczne operacje myślowe jest zjawisko, mimo wszystko nadrzędne wobec polistrategii, która z niego wynika, mianowicie kultura strategiczna państwa i narodu.

³ W. Pokruszyński, *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, Józefów 2011, s. 50-58, <https://wsge.edu.pl/pl/11pub04caly.pdf> (dostęp: 12.07.2018 r.).

⁴ Por. A. Tago, *Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy*, „World Politics”, 2017, <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449?print=pdf> (dostęp: 11.07.2018 r.).

⁵ J. Potulski, *Wprowadzenie do geopolityki*, Gdańsk 2010, s. 81.

W przypadku niniejszego wywodu oczywiście kultura strategiczna Rosji, jako pewna zakodowana przez wieki skłonność do posługiwania się takim, a nie innym instrumentarium używanym w polityce zagranicznej czy określonego utrzymywania systemu i sposobu porządku publicznego, determinująca pewien punkt wyjścia do wytyczania aktualnych celów polistrategii państwa rosyjskiego w przyszłości. Jest ona oczywiście sposobem konsumowania wielkości, jak również balastem i testem dla narodu i otoczenia w trakcie trudnych chwil oraz potencjałem do radzenia sobie z nimi.

W tym kontekście użyteczność kultury strategicznej, znajomość składowych w przypadku danego państwa ma swoje uzasadnienie praktyczne, bowiem⁶:

- może przyczyniać się do transparentności w stosunkach międzynarodowych poprzez nakreślanie wachlarza ewentualnego postępowania na arenie międzynarodowej,
- może stanowić wyróżnik państwa na arenie międzynarodowej, a tym samym komunikować otoczeniu niejako decyzyjny *entourage* – bierność lub aktywność państwa w podobnych zagadnieniach,
- może pomóc optymalizować własną politykę państwa, gdyż znajomość kultury strategicznej innego państwa pozwala minimalizować element zaskoczenia i skutecznie antycypować sytuację związaną z drugim państwem.

Specyfika władzy w Rosji

Wielu badaczy, nie tylko zachodnich, lecz także rosyjskich, podejmuje kwestię rosyjskiej tożsamości. Zajmują się nią mniej lub bardziej kompleksowo. Zasadniczo niewypełnioną lukę stanowi obszar badań dotyczących Rosji (jak i w ogóle), w których można odnaleźć egzemplifikację tendencji behawiorystycznych narodu na arenie międzynarodowej jako zwieńczenia pozostałych czynników przestrzennych, geograficznych czy potęgogotwórczych.

⁶ A. Antczak-Barzan, *Wojna a kultura polityczno-strategiczna*, [w:] *Wojna w XXI wieku. Początki wojny „trzeciej fali”*, red. A. Antczak-Barzan i in., Warszawa 2016, s. 60-61, 63; P. Daniluk, *Kultura strategiczna a kultura bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa*, red. A. Filipek, B. Gałek, Siedlce 2014, s. 32-54.

Jednym z badaczy rosyjskich, a więc osób reprezentatywnych dla dość znacznej grupy badaczy szczególnie związanych z nurtem eurazjatyckim, w którym dostrzegalne są nieincydentalne elementy mistycyzmu i metafizyk, a z pewnością osi, jest pogłębiona refleksja na temat rosyjskiej predestynacji, jest Andriej Kokoszkin. Stawia on trzy kluczowe pytania, które można traktować jako punkty wyjścia do swoistych studiów nad rosyjską kulturą strategiczną. Pierwsze pytanie brzmi, przytaczając istotę: kim są Rosjanie, jakie elementy rosyjskiej tożsamości wyrażają ją w rzeczywistości? Drugim jest pytanie o to, jaka jest natura rosyjskiej państwowości w kontekście jej imperialnej przeszłości i percepcji współczesnych interesów narodowych. I trzecie: jaka jest rosyjska misja dziejowa, patrząc na inne silne ośrodki (geopolityczne) na świecie⁷?

Jeden z uznanych badaczy rosyjskiej tożsamości w Polsce, Marian Broda, przestrzega przed ferowaniem jednoznacznych osądów w badanej tematyce, bowiem rosyjskość, w kontekście pozostałych tożsamości narodowych, stanowi jeden z najbardziej enigmatycznych przypadków. Na jej określenie używa sformułowań: „tajemniczości”, „zagadki”, „transcendencji”, „warstw pozoru”, a nawet dychotomiczności związanej z cywilizacyjnym rozdarciem, czemu służy paralela do „Sfinksa”⁸.

Pomocnym w rozwikłaniu tych i innych dylematów związanych z rosyjską kulturą strategiczną może być, zdaniem Jana Czaj, kryterium swoistej implikacji kultury strategicznej Rosji, która odpowiada sinusoidalnemu cyklowi potęgi rosyjskiej. Przebiega on: „od smuty do mocarstwowości i od mocarstwowości do smuty”, bez akceptacji dla średniości i pośredniości tzw. wykresu potęgi. Punktem wyjścia analizy kultury strategicznej Rosji powinien być oczywiście aspekt samej kultury, na którą, zdaniem Jana Czaj, składa się: ingredient „carskiego samodzierżawia”, „komunistycznego totalitaryzmu” oraz trwającego stadium „demokracji kierowanej”, spajanych w pewnych okresach mocniej, w pewnych mniej – „wpływami cerkwi prawosławnej”⁹.

⁷ A.A. Kokoshkin, *Reflections on Russia's Past, Present, and Future*, Paper, Strengthening Democratic Institutions Project, Belfer Center, <https://www.belfercenter.org/publication/reflections-russias-past-present-and-future> (dostęp: 08.07.2018 r.).

⁸ M. Broda, „Zrozumieć Rosję”? *O rosyjskiej zagadce-tajemnicy*, Łódź 2011, s. 465-483, <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/2722/Broda%20Zrozumie%C4%87%20Rosj%C4%99.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 12.07.2018 r.).

⁹ J. Czaja, *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa*, Kraków 2013, s. 250-263.

Analizując dotychczasową periodyzację i specyfikę władzy w Rosji, trudno nie zgodzić się z tym, że jej wspólnym mianownikiem na przestrzeni wieków była podstawowa zależność – spokój w okresie rządów twardej ręki i narastający chaos w okresie tendencji do odwilży. Dotyczyło to zarówno około 50 lat rządów Iwana Groźnego, ponadczterdziestoletniej władzy Piotra Wielkiego, trzydziestoletnich rządów Stalina czy Mikołaja I. W tym samym kierunku zdaje się zmierzać Władimir Putin, który w 2024 roku może podsumowywać już 24 lat sprawowania realnej władzy na Kremlu¹⁰.

Jakkolwiek zasadne jest pytanie o współczesny charakter rosyjskiej władzy w odniesieniu do zmian, jakie zachodzą w szeroko pojętej społeczności międzynarodowej, w świecie zglobalizowanym, w świecie postępującej unifikacji, błyskawicznego obiegu informacji zarówno dobrych, jak i złych – generalnie wzrastającej świadomości. Jak w obliczu tejże specyfiki rzeczywistości XXI wieku realizować rządy silnej ręki i jakie ta rzeczywistość może mieć implikacje dla jej potencjalnej ewolucji? Alessandro Vitale zastanawia się, czy na obecnym etapie cywilizacyjnym satysfakcjonujące dla rosyjskiej opinii publicznej okazać się mogą polityczne slogany władzy o „hybrydowym naturalnym ładzie”, opartym w Rosji na „demokracji administrowanej”, „demokracji sterowanej”, „demokracji suwerennej”, czy wreszcie o „elektoralnym” – „konkurencyjnym” autorytaryzmie¹¹?

Aby jeszcze bardziej uświadomić złożoność i problematyczność rosyjskiej autoidentyfikacji w XXI wieku, warto poruszyć aspekt tzw. parametrów tudzież aksjomatów przetrwania rosyjskiej państwowości w XXI wieku, jakie zdaniem rosyjskich badaczy gwarantują Rosji w średnioterminowej perspektywie prosperity, a na pewno okres stabilności i rozwoju. Taka „geopolityczna hossa” może zaistnieć, zdaniem Walerija Korowina, w sytuacji, gdy¹²:

- Rosja będzie rozległa w swoich granicach,
- Rosja będzie funkcjonować jako unikalna i samowystarczalna cywilizacja,
- Rosjanie będą przewodniczyć narodom rosyjskojęzycznym,

¹⁰ *Russia's new 'czar', Putin shunned by angry votes*, <http://theday.co.uk/international/russia-s-new-czar-putin-shunned-by-angry-voters> (dostęp: 07.06.2018 r.).

¹¹ Por. A. Vitale, *Does Putin's Strong State Have a Future?*, [w:] A. Ferrari (red.), *Russia 2018. Predictable elections, uncertain future*, Mediolan 2018, s. 13-31, https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/russia_2018_web_2.pdf (dostęp: 07.06.2018 r.).

¹² В. Корвин, *Россия на пути к империи*, Sankt-Petersburg 2016, s. 314-319.

- Rosja stanie się mocarstwem ideokratycznym,
- Rosja stanie się przestrzenią socjalnej sprawiedliwości.

Szczególnie dwa ostatnie wskazania Korowina wskazują na potrzebę przewartościowania w poszukiwaniu: po pierwsze – identyfikacji rosyjskiego społeczeństwa, po drugie – prób zarządzania społeczeństwem i państwem przez rosyjskie władze.

Zagadkowa może być zatem również trwałość współczesnej specyfiki rosyjskiej władzy opartej, zdaniem badaczy Ośrodka Studiów Wschodnich, na systemie o elementach czekistowskich, quasi-patrymonialnych, patronalnych i kleptokratycznych, w których wszechobecne jest roztaczanie nad właściwie każdym przejawem aktywności obywatelskiej i społecznej swoistego nadzoru, cementowanie władzy poprzez optymalizację znaczenia struktur siłowych w państwie, podporządkowywanie władzy systemu sprawiedliwości w kontekście funkcji gradacyjnej represji, wspieranych wszechobecną propagandą, nie wspominając o podżeganiu nacjonalistycznych, izolacjonistycznych i antyzachodnich nastrojów w rosyjskim społeczeństwie¹³.

Warto w tym miejscu przypomnieć za Miroslawem Minkiną, że ten styl utrzymywania władzy w Rosji, jak i podejścia do mniej lub bardziej obiektywnie występującego wroga Rosji nie jest przypadkowy. Przez długi czas pozwalał zarządzać z Kremla porządkiem i ekspansją państwa. Sama proveniencja aparatu represji w Rosji sięga najdawniejszych czasów carskiej Rosji. Ewoluował on od policji politycznej, przez „Wielki Terror”, ogólnie powszechną szpiegomanie w przełomowych okresach historycznych Rosji i świata, do apogeum tego typu działalności, jakim była onnipotentna w Związku Radzieckim w okresie zimnej wojny KGB¹⁴. Czynniki siły, przymusu w tradycji władzy nad Wołgą był powszechny, a na pewno powszechniejszy niż próby demokratycznego organizowania ośrodka siły, tzw. Heartlandu.

Jak zauważał jeszcze na początku XXI wieku Ireneusz Topolski, to aspekt siłowy zajmuje centralne miejsce w polityce Federacji Rosyjskiej na arenie między-

¹³ Zespół OSW, *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, s. 10-13, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_pl_putin_net.pdf (dostęp: 07.06.2018 r.).

¹⁴ M. Minkina, *FSB. Gwardia Kremla*, Warszawa 2016, s. 31.

narodowej, a do nielicznych realnych atrybutów rosyjskiej mocarstwowości, z którym musi liczyć się każdy, nawet najsilniejszy konkurent Rosji, zalicza się na Kremlu m.in. jądrowe arsenały strategiczne¹⁵. Jeśli brać pod uwagę sekwencje wydarzeń na arenie międzynarodowej, z którymi wiąże się pośrednio lub bezpośrednio Rosję w okresie rządów Władimira Putina, to nie tylko aspekt *hard power* pozwalał Rosji osiągać w sposób mniej lub bardziej kalkulujący się w ostatecznym rozrachunku Kremlowi określone cele, ale również aspekt siły służb specjalnych oraz szeroko pojętym działaniom pozainformacyjnym. Źródło tej „rosyjskiej ruletki”, przez którą można rozumieć kombinację siły militarnej, służb – spadkobierczyń KGB i im podobnym oraz korzystnej koniunktury surowcowej, wspieranych zręczną dyplomacją przełomu XX i XXI wieku, zdaje się sięgać wojen czeczeńskich. Wojna gruzińska, wydarzenia na Ukrainie, próba rozgrywania sytuacji na Bliskim Wschodzie są przejawem pewnej obranej na Kremlu linii asertywności¹⁶. To także odzwierciedlenie asertywnej polistrategii zewnętrznej, której korelację ze słupkami poparcia wewnątrz państwa rządzący w Moskwie doskonale znają.

Na percepcję dotychczasowej technologii władzy w Rosji w sposób oczywisty wpływają również protesty społeczne, jakie, mimo znacznej kontroli państwa nad obywatelami, przelewają się cyklicznie przez Rosję. Wyjątkową skalę zyskują przy okazji kolejnych reelekcji Władimira Putina i wyborów prezydenckich, nie inaczej było przed wyborami w marcu 2018 roku. Część Rosjan wątpi w wysokie słupki poparcia dla politycznego obozu i zaplecza Putina, czemu dają wyraz w sposób mniej lub bardziej zorganizowany na rosyjskich ulicach, a co jest chętnie wykorzystywane przez korespondentów telewizyjnych z całego świata. Swego rodzaju wróg wewnętrzny, jakim jest demokratyczna opozycja, protestująca ulica – w opinii Rosji inspirowana, zasilana i zarządzana przez służby Zachodu – zdają się być, w percepcji Kremla, jednym z głównych wyzwań dla reżimu, którym, podobnie jak w przypadku innych „kolorów wolności” w państwach postradzieckich, należy się przeciwstawiać. Często oznacza to zwyczajnie tłumienie w zarodku¹⁷.

¹⁵ I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004, s. 10.

¹⁶ C. Nitou, *Aspirations to Great Power Status: Russia's Path to Assertiveness in the International Arena Under Putin*, „Political Studies Review”, vol. 15 (1), s. 39-48. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1478929915623967> (dostęp: 15.07. 2018 r.).

¹⁷ E. Gershkovich, *'He's Not Out Tsar': Russians Protest Putin Ahead of Inauguration*, <https://themoscowtimes.com/articles/not-our-tsar-russians-protest-putin-ahead-of-inauguration-61362> (dostęp: 14.07.2018 r.).

Szczególnym zagrożeniem mógłby się stać dwudziestopierwszowieczny „pucz Janajewa”. Sami protestujący, z racji m.in. ograniczenia swobód obywatelskich, niskiej transparentności wyborów czy przeciwko agresywnej polityce rosyjskiej, często zyskują w zachodniej prasie miano nowych „dekabrystów”, znanych z próby przewrotu społeczno-politycznego w Rosji w trzeciej dekadzie XIX wieku¹⁸.

W związku z tym określona „technologia” – rozumiana jako metodyka i styl władzy oraz rządzenia w Rosji – staje w obliczu rosnącej presji skutecznego scalenia dotychczasowej formuły osiągania celów w polityce zagranicznej, a przede wszystkim wewnętrznej, z konglomeratem strukturalnych wyzwań w rosyjskim narodzie i rosyjskiej państwowości, jak i kanonami cywilizacyjnymi na miarę XXI wieku¹⁹.

Sferą szczególnej troski powinna stać się przede wszystkim demografia, z którą ściśle związane są perspektywy rozwojowe Federacji Rosyjskiej. Obecne prognozy nie są dla Rosji i Rosjan optymistyczne. Biorąc pod uwagę obecny punkt odniesienia i około 143 miliony Rosjan, w 2030 i 2050 roku prognozy odejmują od tej liczby odpowiednio 5 i 15 milionów²⁰. Jeśli prognozy okażą się trafne, będzie to demograficzny ubytek większy niż skala ofiar Związku Radzieckiego w czasie II wojny światowej.

Dopełniając spektrum dotychczasowego strategicznego *resume* Federacji Rosyjskiej, najnowszy kompleksowy dokument strategiczny w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, czyli strategia z 31 grudnia 2015 roku, hierarchizuje następujące funkcjonalne sektory bezpieczeństwa Rosji, jak: obronność, bezpieczeństwo państwowe, stopa życiowa rosyjskich obywateli, wzrost rosyjskiej gospodarki, sfera edukacyjno-technologiczna, system opieki zdrowotnej, rozwój kulturalny, troska o środowisko naturalne. Na końcu tego katalogu znajduje się jeden z ważniejszych postulatów rosyjskiej polityki zagranicznej, powtarzający się we

¹⁸ J. Brooke, *Russia's Protesters for Reform: 21st Century Dekabristi?*, <https://blogs.voanews.com/russia-watch/2011/12/14/russias-reform-protesters-21st-century-dekabristi/> (dostęp: 14.07.2018 r.).

¹⁹ Vide: IMF Moscow Office, *Russian Federation. Short-term Outlook and Long-term Challenges*, June 2017.

²⁰ *Russian population in 2050*, <https://www.populationpyramid.net/russian-federation/2050/> (dostęp: 07.06.2018 r.).

wszystkich rosyjskich dokumentach ery Putina, czyli równoprawność na arenie międzynarodowej oparta na strategicznym parytecie w światowej polityce²¹.

Wybory prezydenckie w 2018 i kolejne 6 lat

W zarysowanych powyżej warunkach, uwzględniając meandry rosyjskiej tożsamości społeczno-politycznej, jak i niełatwą sytuację międzynarodową, rozpoczął się kolejny akt prymatu Władimira Putina na rosyjskiej scenie politycznej w XXI wieku. Abstrahując od arytmetyki wyborów, która była następująca: ogólna frekwencja 67,4%, 76,7% głosów dla Władimira Putina, co oznacza wybór przez 56 milionów Rosjan i siedmiokrotną przewagę nad drugim kandydatem, Pawiełem Grudininem, czy ponownych zarzutów o sfalszowanie wyborów i protestów opozycji, ważniejsza była kampania i obietnice wyborcze składane przez Władimira Putina²².

Syntezą kampanii wyborczej było, zdaniem autora, doroczne orędzie przez Zgromadzeniem Federalnym, które zostało wygłoszone 1 marca, a więc na dwa i pół tygodnia przed wyborami 18 marca. Analizujący około dwugodzinny monolog prezydenta Putina Marek Menkiszak, Witold Rodkiewicz, Iwona Wiśniewska i Katarzyna Chawryło (Jarzyńska) konstatują, iż był on odpowiednio zaaranżowany, skalibrowany, zaakcentowany i zaadresowany pod przywoływaną rosyjską tożsamość i określoną sytuację międzynarodową, w jakiej się Rosja znajduje. Orędzie było przede wszystkim efektownym i widowiskowym wydarzeniem medialnym, z ekranami, które wizualizowały słowa prezydenta. Przemówienie było podzielone na część społeczno-gospodarczą i militarną, by nie rzec militarystyczną. Bądź co bądź merytoryczne i chwytliwe orędzie prezydenta, jak się nie długo okazało po raz czwarty re-elekta, było ponadto zorientowane na potwierdzenie oczekiwań, jak i wyzwień – tudzież ostrzeżeń. Oczekiwania miały oczywiście proveniencję społeczną, niepewność dotyczyła społeczności międzynarodowej,

²¹ P. Mickiewicz, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej po zajęciu Krymu*, [w:] *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, red. P. Mickiewicz, Warszawa 2018, s. 286.

²² *Kremlowskie media: 56 milionów Rosjan poparło Putina, „Pobił wszystkie rekordy”. Opozycja: „Putin wybrał Putina”*, <http://www.newsweek.pl/swiat/polityka/wybory-w-rosji-2018-wladimir-putin-po-raz-czwarty-wyniki,artykuly,424796,1.html> (dostęp: 15.07.2018 r.).

a dokładnie Zachodu i NATO. Ci ostatni, zdaniem autorów, zostali *de facto* werbalnie zaszantażowani, a przede wszystkim uprzedzeni, iż modernizacja rosyjskiego potencjału militarnego przebiega skutecznie, zaś rosyjska militarna myśl technologiczna wyposażyla Kreml w unikalne instrumentarium strategiczne, obejmujące między innymi międzykontynentalne rakiety balistyczne „Sarmat”, międzykontynentalne – hiperdźwiękowe rakiety oraz inne systemy (jak działa laserowe) zdolne neutralizować, a przede wszystkim masowo i momentalnie razić dowolny cel na ziemi. Władimir Putin zademonstrował rosyjską potęgę militarną i zadeklarował gotowość do wznowienia wyścigu zbrojeń, jak i nieugiętość w postulatach dotyczących ładu międzynarodowego, których Rosja będzie bronić wszelkimi dostępnymi środkami. Należy zwrócić uwagę, iż militarne treści przemówienia Putina miały świadczyć o ekonomicznej wydolności rosyjskiego państwa, które rozwija nowoczesne, kosztowne uzbrojenie, mimo licznych sankcji, uderzających w finanse czy właśnie aspekty transferu technologii²³.

Jak sygnalizuje rosyjskie Centrum Badań Strategicznych, gros wyzwań rosyjskiej państwowości dotyczy w najbliższych latach innej, deficytowej sfery rosyjskiej mocarstwowości, które Rosja, jeśli chce zoptymalizować swoje wskaźniki indeksowe, powinna zdecydowanie usprawnić i doinwestować. Takimi są w ujęciu Centrum: polepszenie warunków bytowych rosyjskich obywateli – wykształcenie i medycyna, rozwój regionalny i usprawnienia administracyjne, przeprowadzenie gruntownej rewolucji technologicznej, a przede wszystkim zapewnienie Rosji miejsca wśród najlepszych gospodarek na globie²⁴.

Z punktu widzenia tego, jaką opinią panuje o wydolności państwa rosyjskiego na świecie, interesująca była gama obietnic dotyczących sfery, najogólniej mówiąc, rozwojowej – gospodarczej i socjalnej – ludzkiej. Władimir Putin zapowiedział, że w perspektywie średnioterminowej – kilkunastoletniej²⁵:

- Rosja stanie się przynajmniej piątym systemem gospodarczym świata,
- podwojone zostaną zyski niesurowcowe,

²³ M. Menkiszak, W. Rodkiewicz, I. Wiśniewska, K. Chawryło-Jerzyńska, *Orędzie Putina: obietnice dla Rosjan, szantaż wobec Zachodu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-03-01/orędzie-putina-obietnice-dla-rosjan-szantaż-wobec-zachodu> (dostęp: 07.06.2018 r.).

²⁴ ЦСР предложил семь приоритетов развития России до 2024 года, <https://www.kommer-sant.ru/doc/3599719> (dostęp: 12.07.2018 r.).

²⁵ Ibidem.

- Rosjanie będą narodem z oczekiwaną długością życia powyżej 80 lat – do czego ma się przyczynić rewitalizacja i upowszechnienie (objęcie większej liczby miejscowości) rosyjskiego systemu zdrowia, wzrosnąć mają też emerytury,
- Rosja stanie się państwem w pełni zdigitalizowanym,
- podwoją się wydatki infrastrukturalno-drogowe (w tym na Dalekim Wschodzie Rosji),
- byt młodych ma zostać polepszony poprzez złagodzone restrykcje przy kredytach hipotecznych, programy wspierające ukierunkowanie zawodowe i zoptymalizowanie systemu awansowo-płacowego.

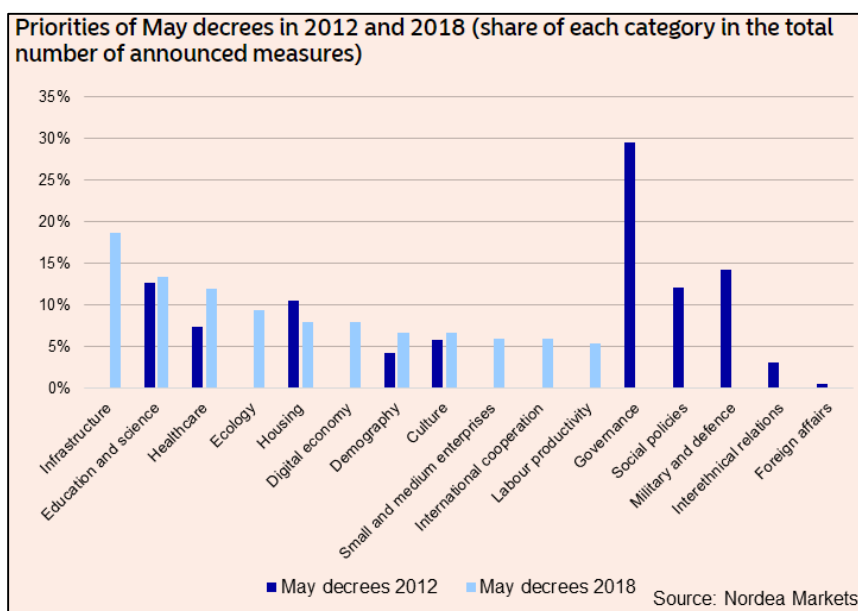
Jak zauważa Władimir Smirnow z „Russia Today”, jednym z kluczowych dla kolejnej kadencji Władimira Putina jest dekret „o krajowych celach i strategicznych wyzwaniach dla rozwoju Federacji Rosyjskiej do 2024 roku”, będący w istocie strategicznym przewartościowaniem i próbą odpowiedzi na palące problemy „być albo nie być” fundamentu rosyjskiej państwowości, jakim jest warstwa społeczno-gospodarcza. Dlatego litera dekretu wskazuje na kluczowe zadania stojące przed prezydentem i jego administracją w takich sferach jak demografia (podwyższenie wskaźnika dzietności), wsparcie wydajności systemu pracy, jak i zatrudnienia (oraz kultury w mniejszych firmach), cyfryzacji gospodarki, troski o ekologię czy intensyfikacja i logistyczna optymalizacja transnarodowej współpracy handlowej, przy zachowaniu korzystnego bilansu eksportowego²⁶.

Zgłębiając zapisy obszernego dekretu, warto wspomnieć, że reprezentatywnymi działaniami dla rosyjskich planów będą chociażby zapewnienia o dążeniu do spadku śmiertelności w wyniku powikłań kardiologicznych do 450 na 1000 ludności i ogólnej śmiertelności ludności w wieku produkcyjnym do 350 na 1000 ludności, stworzenie do 24 nowych, podlegających specjalnej ochronie obszarów przyrodniczych, powołanie do życia 15 centrów naukowo-badawczych, utworzenie nowoczesnych sal koncertowych w 500 miastach Rosji, zwiększenie przepu-

²⁶ В. Смирнов, *Социальный вектор: Путин обозначил программу развития России до 2024 года*, <https://russian.rt.com/russia/article/510502-putin-razvitie-rossiya-2024> (dostęp: 12.07.2018 r.).

stowości linii kolejowych (w tym transsyberyjskiej) czy maksymalizacja tzw. rocznego wolumenu mieszkaniowego do przynajmniej 120 milionów metrów kwadratowych²⁷.

Ewolucję wykładni rosyjskiego podejścia polistrategicznego do zmieniającej się rzeczywistości wewnętrznej i zewnętrznej prezentuje poniższy wykres. Jak zauważają Tatiana Evdokimova i Denis Davydov, przy pewnej konsekwencji w sztandarowych aspektach tzw. rosyjskiej mocarstwowości, jak sfera militarna czy administracja, w porównaniu do 2012 roku tzw. nowy „rosyjski koncept polistrategiczny” odznacza się otwarciem na inwestycje w dotąd marginalizowane bądź pomijane sektory bezpieczeństwa państwa²⁸.



Rysunek 1. Koncepcje finansowanie celów strategicznych Rosji początku kadencji 2012 i 2018

Źródło: T. Evdokimova, D. Davydov, *Russia: Putin's 150 goals for the next six years*, <https://e-markets.nordea.com/#!/article/44369/russia-putins-150-goals-for-the-next-six-years> (dostęp: 07.06.2018 r.)

²⁷ Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (dostęp: 12.07.2018 r.).

²⁸ T. Evdokimova, D. Davydov, *Russia: Putin's 150 goals for the next six years*, <https://e-markets.nordea.com/#!/article/44369/russia-putins-150-goals-for-the-next-six-years> (dostęp: 07.06.2018 r.).

2024 – continuum czy realne przewartościowania?

Sfera deklaratywna w polityce pozostaje często w niskiej korelacji ze sferą implementacji. Jakkolwiek istotą polityki jest utrzymanie się przy władzy, nawet najbardziej wzniosłe przemówienia nie zastąpią realnych działań pokrywających obietnice. Kluczowe w tym aspekcie zdają się być dwie kwestie: poparcie społeczne oraz ewentualna alternatywa władzy.

Przywołujący opracowanie jednego z prestiżowych rosyjskich think tanków, Centrum Lewady, Stepan Gonczarow określa, że 41% Rosjan opowiada się za zmianami, przy 42% respondentów domagających się zmian radykalnych. Na inne pytanie, dotyczące zadowolenia z życia w Rosji, ponad jedna trzecia odpowiedziała, że nie jest to poziom satysfakcjonujący. Większość respondentów tak odpowiadających pochodziła z klasy niższej i średniej. Najwięcej zaniepokojonych swoją życiową sytuacją ludzi w tym zestawieniu pochodziło z Moskwy (82%), w dalszej kolejności 72% w miastach powyżej 500 tysięcy oraz 65% w miastach liczących 100-500 tysięcy mieszkańców i 66% w miastach poniżej 100 tysięcy. Za stosunek zaniepokojenia sytuacją bytową na wsi i w mieście wynosił odpowiednio 49% do 47%²⁹.

Symptomatyczne jest jednak to, co zauważają Ivan Krastev i Gleb Pavlovsky z Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (CEFR) w innym badaniu Lewady. Kiedy zapytano, kto personalnie gwarantuje przeprowadzenie skutecznej modernizacji Rosji, głosy respondentów rozkładały się między głównie „nikt”, „nie jestem pewien”, a jednym kandydatem. Opcję „nie wiem” wybrało 31%, „nie jestem pewien” – 30%, zaś lidera opinii publicznej pod tym kątem w niniejszym badaniu – Władimira Putina wskazało 25%. Drugi kandydat w tym zestawieniu Władimir Żyrinowski zgromadził 7% głosów badanych. Kolejni – Gennady Zyuganov i Aleksiej Navalny – odpowiednio 6 i 2%³⁰.

²⁹ S. Goncharov, *Who is Optimistic About the Future of Russia – and Why?*, <http://intersectionproject.eu/article/society/who-optimistic-about-future-russia-and-why> (dostęp: 08.07.2018 r.).

³⁰ I. Krastev, G. Pavlovsky, *The arrival of post-Putin Russia*, http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_arrival_of_post_putin_russia (dostęp: 07.06.2018 r.).

Warto wziąć pod rozwagę w tym miejscu inną kwestię. Gdyby ewentualne badanie dotyczyło stylu lub efektów polityki zagranicznej pożądanej przez Rosjan, trudno zakładać, że tym razem słupki poparcia dla Władimira Putina nie byłyby co najmniej podwojone, wszak jest utożsamiany z restytucją rosyjskiej godności i potęgi na arenie międzynarodowej. Tzw. reformatorzy i politycy liberalni, jak chociażby osoba, która namaściła go na urząd prezydencki – Borys Jelcyn, są w obecnej Rosji mocno krytykowani za nieskuteczność.

Jak zauważa Peter Jacob, wiele w kontekście przyszłości Rosji zależeć będzie od tego, czy Rosja będzie mogła „ochraniać” ościennie państwa. Jak zauważa, sytuacje kryzysowe na arenie międzynarodowej wywoływane przez Rosję pojawiają się, gdy państwa traktowane przez to mocarstwo jako „podopieczni” przestają pozwalać na tzw. życzliwą ochronę, a przede wszystkim wtedy, kiedy otwierają się na „ochronę innych”³¹.

Zdaniem Kirilla Nourzhanova nie ma w Rosji na tyle niewygodnej presji ze strony społeczeństwa, aby zmienić często kontrowersyjną politykę zagraniczną, którą, zdaniem tego autora, Rosja będzie kontynuowała, a jest nią polityka, po pierwsze, nieustępliwości w sferze sankcji, po drugie, instrumentalizowania służb specjalnych (Skripal), a po trzecie, wspierania tych dwóch kierunków ofensywną dyplomacją. Asertywna, konfrontacyjna i zawoalowana polityka zagraniczna ma być kontynuowana do czasu, w którym całkowicie osłabnie amerykańska hegemonia, co jest w Rosji Putina uznawane za nadrzędny cel. Nourzhanov twierdzi, że wówczas „rachunki” na arenie międzynarodowej mogłyby zostać uznane za wyrównane, co umożliwiłoby rosyjskim elitom możliwość skoncentrowania się na restrukturyzacji i odnowie wewnętrznej³². Problemem w tej optymistycznej układance obecnego establishmentu może stać się tzw. rosyjska „Putinomia” oparta na surowcach. Australijski badacz, Taylor McNeil, zastanawia się, czy oczekiwanie na tzw. krach amerykańskiej supermocarstwowości na świecie (a także na reformy, jakie miałyby po tym nastąpić) nie będzie trwało długo, gdyż, najogólniej

³¹ F. Jacobs, *What Russia could look like in 2035 if Putin gets his wish*, <https://foreignpolicy.com/2014/06/04/what-russia-could-look-like-in-2035-if-putin-gets-his-wish/> (dostęp: 08.07.2018 r.).

³² K. Nourzhanov, *Spies and Sanctions: Russia's Foreign Policy Future*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/spies-sanctions-russias-foreign-policy-future/> (dostęp: 08.07.2018 r.).

mówiąc, świat może znów Rosji „uciec”³³. Tym bardziej, że zagadkowa jest, jak stwierdza Thane Gustafson, sama skuteczność rosyjskiego bogactwa surowcowego, w kontekście, po pierwsze niekonwencjonalnej rewolucji naftowej w USA, implikacje wzrostu cen rosyjskiej ropy, po trzecie zaś, koszty transportu. Innym aspektem rosyjskiego bogactwa jest to, że prawdopodobnie kluczem do węglowodorowej dominacji na świecie stanie się LNG, jednakże gaz, mimo wszystko, nie będzie przynosił takich zysków jak ropa³⁴.

Antycypowanie na temat tego, gdzie będzie Rosja w racjonalnym i dającym się z dużą dozą prawdopodobieństwa horyzoncie czasowym przewidzieć, należy oprzeć, zdaniem Adama Balcera, na śledzeniu dwóch kwestii. Jedną z nich nazwać można ewolucją struktury systemu politycznego, drugą akcentami w instrumentalizowaniu posiadanych środków w polityce zagranicznej. Pierwsza wiąże się z wariantami: maksymalizacji tendencji autorytarnych, potencjalnej stagnacji rozwojowej z elementami politycznego rozwoju lub bardzo prawdopodobną reaktywną modernizacją. Dotyczy ona w istocie aspektu wewnętrznego. Druga dotyczy niepewności co do kroków, jakie będą wykonywane w stosunku do otoczenia najczęściej. Kwestią istotną dla przyszłości Rosji będzie to, czy oprze swój wpływ na świecie na: wymianie naukowej, wchłanianiu pracowników napływowych, ekspansji kulturalnej i rozgrywek personalnych w cieniu wielkiej polityki, czy może orężem w wielkiej rosyjskiej polityce będzie uzależnianie surowcowe, monopolizacja relacji handlowych, zarządzanie zamrożonymi konfliktami lub ich zamrażanie, rozszerzanie militarnej obecności za granicą, jak i wybór – polityczne, militarne i gospodarcze wspieranie tzw. „pariasów” na świecie (jak np. Syria) lub wielopłaszczyznowy dialog z konstruktywnymi partnerami (np. UE)³⁵.

³³ T. McNeil, *Putinomics and Russia's Future*, <https://now.tufts.edu/articles/putin-and-russia-future> (dostęp: 08.07.2018 r.).

³⁴ Vide: T. Gustafson, *Wheel of Fortune. The Battle for Oil and Power in Russia*, 2012, http://harvardpress.typepad.com/hup_publicity/2017/11/future-of-russia-as-energy-superpower-thane-gustafson.html (dostęp: 08.07.2018 r.).

³⁵ A. Balcer, N. Petrov, *The Future of Russia: Modernization or Decline*, Demos Europa. Centre for European Strategy, Carnegie Moscow Center, Warszawa 2012, s. 37-38, 92, https://carnegieendowment.org/files/demos_www_calosc.pdf (dostęp: 08.07.2018 r.).

W myśl powyższego, coraz więcej autorów próbuje kreślić geopolityczne wizje rozwoju konkretnych państw i ewolucji ich pozycji na świecie. Wart przytoczenia jest scenariusz Rustem Falyakhova, który przewiduje, iż niedaleka przyszłość Rosji może być związana z³⁶:

- rosyjską słabością strukturalną, wynikającą ze zdecentralizowania rosyjskiej gospodarki, co stworzy warunki do destabilizacji politycznej,
- całkowitą amerykańską dominacją i „kolonizacją wpływów” w tzw. postradzieckim świecie, przejściem rosyjskich potentatów przez międzynarodowe konsorcja, a finalnie z ponownym krachem rosyjskiej oferty rozwojowej, która znów nie wytrzyma konkurencji,
- chińskim protektoratem – ze strony rosyjskiej pojmowanym jako „strategiczne partnerstwo”, realnie będące „bandwagoningiem na szczycie”,
- zagrożeniem „Chimeryką” (konsensualną światową dominacją ChRLD i USA), które spowoduje groźną dla Rosji międzynarodową izolację,
- z mobilizacyjną izolacją, w czasie której dokona się rosyjska odnowa, co pozwoli na długą stabilizację i wzrost morale narodu,
- wejściem Rosji do elitarniej mocarstwowej triady zarządczej XXI wieku, wraz z USA i Chinami,
- eksplozją rozwojową i gospodarczą, wynikającą z konsekwentnych reform i konsumowania cierpliwie budowanych ugrupowań integracyjnych, jak Eurazjatycka Unia Gospodarcza.

Interesujące warianty strategiczne dla Rosji nakreślił Kazimierz Wóycicki. Jego zdaniem sytuacja Rosji może ewoluować, w docelowym horyzoncie czasowym nawet do 2050 roku (od 2020), w kierunku³⁷:

- defragmentacyjnej i destabilizującej światowy łańdź bałkanizacji dzisiejszej Rosji,
- aksamitnego i ewolucyjnego rozpadu Rosji oraz zagospodarowania jej poszczególnych części przez kraje ościenne,

³⁶ R. Falyakhov, *Seven scenarios for Russia's geopolitical future*, https://www.rbth.com/business/2017/03/01/seven-scenarios-for-russias-geopolitical-future_711318 (dostęp: 07.06.2018 r.)

³⁷ K. Wóycicki, *Przyszłość Rosji – rozbieżne scenariusze 2020-2050*, <https://kazwoy.wordpress.com/2012/07/14/przyszlosc-rosji-rozbiezne-scenariusze-2020-50/> (07.06.2018r.).

- transformacji terytorialno-tożsamościowej, polegającej na rozpadzie terytorialnym Rosji w obecnym kształcie, jak również wyłonieniu się nowego państwa narodowego,
- wariantu „kroplówki” – postępującym słabnięciu Rosji na arenie międzynarodowej, jednakże jednoczesnej czujności innych mocarstw (wśród takich mocarstw jak Chiny, USA, UE czy Indie), aby na potencjalnym krachu Rosji nie zyskał ktoś z konkurentów,
- terytorialnej adwokatury gwarancji bezpieczeństwa Chin,
- *status quo* – cierpliwej (i skutecznej) modernizacji wewnętrznej i zachowaniu obecnego poprawnego wpływu na sytuację międzynarodową,
- „neosurowcowego Dominium Mundi” – czyli światowej supremacji Rosji wynikającej z wyjątkowo korzystnej koniunktury na rosyjskie surowce energetyczne.

Zakończenie

Historia sukcesji władzy w Rosji uczy, że gra o Kreml toczy się raczej dynamicznie aniżeli ewolucyjnie. Silna jednowładza, szczególnie w kontekście zarządzania onnipotentnymi służbami specjalnymi przez obóz prezydencki, skutecznie uniemożliwia spiskowanie, niedostrzegalne lobbowanie czy pozakulisowe narady. Z drugiej strony grono „siłowników”, z których prawdopodobnie wyłoni się następca Putina, to ludzie służb, armii i silnej administracji, znani z determinacji, bezkompromisowości oraz dużych ambicji. W związku z tym nasuwa się wniosek, że jedynym możliwym wariantem jest wykorzystanie sprawdzonego wariantu wskazania następcy, a to prawdopodobnie zamyka drogę ewentualnym liberałom, jak Aleksiej Navalny, a nobilituje polityków takich jak Siergiej Szojgu³⁸.

Rosyjska scena polityczna, jak i cała rosyjska państwowość jest fenomenem badawczym, w którym nie wszystko jest takie, jakim wydaje się na pierwszy rzut oka. Ten „polityczny Sfinks” Mariana Brody ewoluuje, podlega hybrydyzacji, a kolejne lata mogą zaprowadzić Rosję w jeszcze nieznanym kierunku. Polityczny

³⁸ M. Łuniewski, *Szukając następcy Putina. Miedwiediew, Wołodin, Szojgu, Diumin czy Nawalny? Kto będzie nowym carem Rosji?*, <http://www.rp.pl/Polityka/303159925-Szukajac-nastepcy-Putina-Miedwiediew-Wolodin-Szojgu-Diumin-czy-Nawalny-Kto-bedzie-nowym-carem-Rosji.html> (dostęp: 12.07.2018 r.).

schyłek Putina to czas intensywnych przeobrażeń politycznych tego państwa – przekazania testamentu, utrzymania *status quo*, przejęcie władzy przez siły reformatorskie, a kto wie – być może konstytucyjna nowelizacja i kolejna kadencja Władimira Putina, kończąca się w 2030 roku.

Ogólne pytanie badawcze miało pomóc odpowiedzieć, jak Putin zmienił Rosję. W aspekcie zewnętrznym, najogólniej można rzec, że wszystko podporządkował temu, aby głos Rosji był słyszalny na świecie. To mu się zasadniczo udało. W aspekcie wewnętrznym, przy okazji kilku światowych imprez rozwinął infrastrukturę największych miast. Mimo kilku dekad nie rozwiązał strukturalnych problemów Rosji.

Odpowiadając na problemy szczegółowe – po pierwsze, należy stwierdzić, iż aspekt polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej jest mocno powiązany. Zatem bezpieczeństwo świata, Rosji i Rosjan stanowi konglomerat, w którym występuje mocna korelacja. Dobitym tego przykładem jest łańcuszek: wojna na Ukrainie – odpowiedź NATO, UE i USA oraz sankcje – syndrom obłożonej twierdzy – komfort życia pojedynczego Rosjanina. Inną sprawą jest tzw. hybrydowa strategia kompensacyjna, o której pisze Robert Cheda. Odwracanie uwagi od problemów wewnętrznych to metoda znana mocarstwom. Tak długo, jak problemy będą się pojawiać, karmienie mocarstwowej dumy będzie substytutem³⁹.

Po drugie, dotychczasowy bilans dokonań Władimira Putina należy postrzegać przez pryzmat jego wielokrotnej reelekcji, jak również stworzenie systemu oraz otoczenia, w którym mimo niesprawowania urzędu prezydenta, może dalej rządzić państwem. Jak było ono rządzone? Możliwe, że w cele polityki zagranicznej były ważniejsze i łatwiejsze do osiągnięcia aniżeli kompleksowe rozwiązania w dziedzinie polityki wewnętrznej. Stąd większa ilość wojen, walki informacyjnej, promocji wizerunku na olimpiadzie czy mundialu, aniżeli rozwoju rosyjskiej prowincji czy troski o sferę socjalną lub demografię.

Po trzecie, odpowiedź na pytanie, w jakim miejscu będzie Rosja, może być o tyle trudna, o ile skuteczne okażą się zmiany w rosyjskim systemie politycznym, jak również na ile usatysfakcjonowana osiąganiem celów na arenie międzynarodowej będzie Rosja. Kampania Władimira Putina przed czwartą prezydenturą

³⁹ R. Cheda, *Rosja po wyborach - cień Putina*, Komentarze Pułaskiego, <https://pulaski.pl/komentarz-pulaskiego-rosja-po-wyborach-cien-putina/> (dostęp: 12.07.2018 r.).

może dawać nadzieję, że polityka bezpieczeństwa będzie przeorientowana z aspektów twardych na miękkie. Troska o strefy wpływów może być zastąpiona troską społeczną, albo przynajmniej nie będzie ona deprecjonowana. Pytanie, czy odchylenie prospołeczne i prorozwojowe nie zostanie zahamowane przez jakiś incydent w polityce międzynarodowej, który nakręci spiralę nienawiści na linii Zachód-Rosja czy Rosja-Chiny.

Po czwarte, styl sprawowania władzy przez ewentualnego następcę Władimira Putina będzie konfrontowany z zasadniczo akceptowanym społecznie stylem „cara” początku XXI wieku. Będzie to wyzwanie, a być może pułapka stojąca przed nowym prezydentem, który może sobie z tym spadkiem nie poradzić, albo, co gorsza, próbować go hiperbolizować – szczególnie na arenie międzynarodowej. Mało prawdopodobnym w obecnej sytuacji zdaje się scenariusz, w którym liberał przewartościowuje całą politykę zagraniczną Rosji, „demobilizuje” rosnącą armię, ogranicza wpływy służb, nie działa na rzecz rosyjskich magnatów finansowych, a całą swoją polityczną karierę opiera na edukacji, służbie zdrowia, walce z korupcją i kompleksowej demokratyzacji państwa. Czym innym byłaby droga chińska i wariant zachodniej gospodarki, wschodniego autorytaryzmu.

Powyższe wnioski uprawniają autora do potwierdzenia postawionej na początku artykułu hipotezy, mówiącej o tym, że Rosja istotnie będzie stale zawieszona między presją modernizacyjną a presją mocarstwową. W jednym i drugim przypadku ta presja wypływa ze społeczeństwa. W drugim – wyłącznie ze społeczeństwa. Zdaje się, że świat obawia się mocarstwowej Rosji. Pod dyskusję należy poddać pytanie, czy zrobił wszystko, aby przeciągnąć Rosję na swoją stronę. Czy zrobił wszystko, by rosyjska mocarstwowość mogła służyć celom społeczności międzynarodowej, a nie zmaganiom rewanżystowskim? Inną kwestią jest to, czy Rosja jest gotowa na pełnoprawne partnerstwo strategiczne, w którym odwilż i idylla z głównymi mocarstwami nie popchnie jej w kierunku presji na mniejsze państwa światowej polityki.

Zdaniem Krystyny Kurczab-Redlich Władimir Putin to człowiek „bezwzględny”, „cyniczny”, „do celu dążący po trupach”⁴⁰. Prawdopodobnie właśnie tak jest postrzegany na Ukrainie, w Gruzji i państwach bałtyckich. Przez pewne

⁴⁰ Vide: Krystyna Kurczab-Redlich, *Wowa, Wołodia, Władimir. Tajemnice Rosji Putina*, Warszawa 2016.

kręgi również w Polsce. Przez wiele milionów Rosjan jest widziany jednak inaczej. Widzą w nim człowieka poświęcającego wizerunek dla odbudowy wielkiej Rosji. Człowieka znającego mechanizmy rządzące wielką polityką, polityką, w której Rosja, aby trwać, musi zapomnieć o liberalnym konformizmie i drodze globalizacyjnej unitaryzacji. Swego czasu prezydent Putin sam puentował to, co wydarzyło się dotąd za jego kadencji, zapowiadał także przyszłe: „całe nasze doświadczenie historyczne dowodzi, że taki kraj jak Rosja może żyć i rozwijać się w obecnych granicach tylko wówczas, gdy jest silnym mocarstwem. We wszystkich okresach osłabienia państwa, politycznego czy ekonomicznego, Rosja stawiała zawsze i w sposób nieunikniony przed groźbą rozpadu”⁴¹. Fobia przed liberalną erozją rosyjskiej państwowości zdaje się być dewizą władzy prezydenta Putina. Kwestią polemiczną jest to, czy to źle pojęta diagnoza społeczna i wybór stylu władzy, efekt presji otoczenia politycznego, który wyniósł Putina do władzy, czy może niegotowy do nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego naród?

Z pewnością Władimir Putin nie chciał zostać nowym Jelcynem ani Gorbaczowem. Być może dlatego, choć w przemówieniach i na wiecach Władimira Putina wielokrotnie pojawiały się slogany o nowoczesności, kosmosie czy sztucznej inteligencji⁴², to przyziemne, utarte schematy prymatu największej centralizacyjnej władzy w historii Rosji stały się głównymi akordami jego polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Pozostało przynajmniej 6 lat, aby bezpieczeństwo świata, Rosji i Rosjan mogło wygzekwować z tej władzy więcej aniżeli dotąd.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Antczak-Barzan A. i inni (red.), *Wojna w XXI wieku. Początki wojny „trzeciej fali”*, Warszawa 2016.

Broda M., *„Zrozumieć Rosję”? O rosyjskiej zagadce-tajemnicy*, Łódź 2011.

⁴¹ Władimir Putin: język kwiecisty, sformułowania szokujące. „Ludzie są zmęczeni dyktatem jednego państwa - USA”, <https://wpolityce.pl/polityka/127958-wladimir-putin-jezyk-kwiecisty-sformulowania-szokujace-ludzie-sa-zmeczeni-dyktatem-jednego-panstwa-usa> (dostęp: 12.07.2018 r.).

⁴² Putin o sztucznej inteligencji: kto opanuje tę technologię, będzie rządził światem, <https://tvn24bis.pl/24-godziny,140,m/putin-o-sztucznej-inteligencji-kto-opanuje-te-technologie-bedzie-rzadzil-swiatem,769366.html> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Czaja J., *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa*, Kraków 2013.

Fettweis C.J., *Psychology of a Superpower. Security and dominance in U.S. Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 2018.

Filipek A., Gałek B. (red.), *Współczesne bezpieczeństwo i kultura bezpieczeństwa*, Sie-dlce 2014.

Kozub M., *Myśleć strategicznie o bezpieczeństwie przyszłości*, Warszawa 2013.

Kurczab-Redlich K., *Wowa, Wołodia, Władimir. Tajemnice Rosji Putina*, Warszawa 2016.

Mickiewicz P. (red.), *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, Warszawa 2018.

Minkina M., *FSB. Gwardia Kremla*, Warszawa 2016.

Pokruszyński W., *Polityka a strategia bezpieczeństwa*, Józefów 2011.

Potulski J., *Wprowadzenie do geopolityki*, Gdańsk 2010.

Topolski I., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004.

Коровин В., *Россия на пути к империи*, Sankt-Petersburg 2016.

Źródła internetowe

Balcer A., Petrov N., *The Future of Russia: Modernization or Decline*, Demos Europa. Centre for European Strategy, Carnegie Moscow Center, Warszawa 2012, https://carnegieendowment.org/files/demos_www_calosc.pdf (dostęp: 08.07.2018 r.).

Brooke J., *Russia's Protesters for Reform: 21st Century Dekabristi?*, <https://blogs.voanews.com/russia-watch/2011/12/14/russias-reform-protesters-21st-century-dekabristi/> (dostęp: 14.07.2018 r.).

Cheda R., *Rosja po wyborach – cień Putina*, Komentarze Pułaskiego, <https://pulaski.pl/komentarz-pulaskiego-rosja-po-wyborach-cien-putina/> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Evdokimova T., Davydov D., *Russia: Putin's 150 goals for the nex six years*, <https://e-markets.nordea.com/#!/article/44369/russia-putins-150-goals-for-the-next-six-years> (dostęp: 07.06.2018 r.).

Falyakhov R., *Seven scenarios for Russia's geopolitical future*, https://www.rbth.com/business/2017/03/01/seven-scenarios-for-russias-geopolitical-future_711318 (07.06.2018r.).

Ferrari A. (ed.), *Russia 2018. Predictable elections, uncertain future*, Milano 2018, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/russia_2018_web_2.pdf (dostęp: 07.06.2018 r.).

Gershkovich E., *'He's Not Out Tsar': Russians Protest Putin Ahead of Inauguration*, <https://themoscowtimes.com/articles/not-our-tsar-russians-protest-putin-ahead-of-inauguration-61362> (dostęp: 14.07.2018 r.).

Goncharov S., *Who is Optimistic About the Future of Russia – and Why?*, <http://intersectionproject.eu/article/society/who-optimistic-about-future-russia-and-why> (dostęp: 08.07.2018 r.).

Gustafson T., *Wheel of Fortune. The Battle for Oil and Power in Russia*, 2012, http://harvardpress.typepad.com/hup_publicity/2017/11/future-of-russia-as-energy-superpower-thane-gustafson.html (dostęp: 08.07.2018 r.). <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449?print=pdf> (dostęp: 11.07.2018 r.).

IMF Moscow Office, *Russian Federation. Short-term Outlook and Long-term Challenges*, June 2017.

Jacobs F., *What Russia could look like in 2035 if Putin get's his wish*, <https://foreign-policy.com/2014/06/04/what-russia-could-look-like-in-2035-if-putin-gets-his-wish/> (dostęp: 08.07.2018 r.).

Kokoshkin A.A., *Reflections on Russia's Past, Present, and Future*, Paper, Strengthening Democratic Institutions Project, Belfer Center, <https://www.belfer-center.org/publication/reflections-russias-past-present-and-future> (dostęp: 08.07.2018 r.).

Krastev I., Pavlovsky G., *The arrival of post-Putin Russia*, http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_arrival_of_post_putin_russia (dostęp: 07.06.2018 r.).

Łuniewski M., *Szukając następcy Putina. Miedwiediew, Wołodin, Szojgu, Diumin czy Nawalny? Kto będzie nowym carem Rosji?*, <http://www.rp.pl/Polityka/303159925-Szukajac-nastepcy-Putina-Miedwiediew-Wolodin-Szojgu-Diumin-czy-Nawalny-Kto-bedzie-nowym-carem-Rosji.html> (dostęp: 12.07.2018 r.).

McNeil T., *Putinomics and Russia's Future*, <https://now.tufts.edu/articles/putin-and-russia-future> (dostęp: 08.07.2018r.).

Menkiszak M., Rodkiewicz W., Wiśniewska I., Chawryło-Jerzyńska K., *Orędzie Putina: obietnice dla Rosjan, szantaż wobec Zachodu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-03-01/oredzie-putina-obietnice-dla-rosjan-szantaż-wobec-zachodu> (dostęp: 07.06.2018 r.).

Nitou C., *Aspirations to Great Power Status: Russia's Path to Assertiveness in the International Arena Under Putin*, „Political Studies Review”, vol. 15 (1). <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1478929915623967> (dostęp: 15.07. 2018 r.).

Nourzhanov K., *Spies and Sanctions: Russia's Foreign Policy Future*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/spies-sanctions-russias-foreign-policy-future/> (dostęp: 08.07.2018 r.).

Putin o sztucznej inteligencji: kto opanuje tę technologię, będzie rządził światem, <https://tvn24bis.pl/24-godziny,140,m/putin-o-sztucznej-inteligencji-kto-opanuje-te-technologie-bedzie-rzadzil-swiatem,769366.html> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Russia's new 'czar', Putin shunned by angry votes, <http://theday.co.uk/international/russia-s-new-czar-putin-shunned-by-angry-voters> (dostęp: 07.06.2018 r.).

Russian population in 2050, <https://www.populationpyramid.net/russian-federation/2050/> (dostęp: 07.06.2018 r.).

Tago A., *Multilateralism, Bilateralism, and Unilateralism in Foreign Policy*, „World Politics”, 2017.

Władimir Putin: język kwiecisty, sformułowania szokujące. „Ludzie są zmęczeni dyktatem jednego państwa – USA”, <https://wpolityce.pl/polityka/127958-wladimir-putin-jezyk-kwiecisty-sformulowania-shokujace-ludzie-sa-zmeczeni-dyktatem-jednego-panstwa-usa> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Wóycicki K., *Przyszłość Rosji – rozbieżne scenariusze 2020-2050*, <https://kazwoy.wordpress.com/2012/07/14/przyszlosc-rosji-rozbiezne-scenariusze-2020-50/> (07.06.2018r.).

Zespół OSW, *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_pl_putin_net.pdf (dostęp: 07.06.2018 r.).

Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», <http://krem-lin.ru/events/president/news/57425> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Смирнов В., *Социальный вектор: Путин обозначил программу развития России до 2024 года*, <https://russian.rt.com/russia/article/510502-putin-razvitie-rossiya-2024> (dostęp: 12.07.2018 r.).

ЦСР предложил семь приоритетов развития России до 2024 года, <https://www.kommersant.ru/doc/3599719> (dostęp: 12.07.2018 r.).

Mateusz Matejuk

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

NARRACJA I KIERUNKI ROSYJSKICH DZIAŁAŃ PROPAGANDOWYCH I DEZINFORMACYJNYCH W KONTEKŚCIE WOJNY NA UKRAINIE

THE NARRATION AND THE DIRECTIONS OF THE RUSSIAN PROPAGANDA AND
DISINFORMATION ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE

Streszczenie: Wojna na Ukrainie jest przykładem skutecznego wykorzystania sfery informacyjnej do realizacji celów zarówno militarnych, jak i politycznych. Zakrojone na szeroką skalę rosyjskie działania propagandowe oraz dezinformacyjne skierowane są nie tylko do odbiorców będących jednocześnie uczestnikami konfliktu, ale także do podmiotów powiązanych z nimi różnymi rodzajami relacji. Istotna w tym zakresie jest różniąca się konfiguracja narracji poszczególnych informacji. W zależności od niej kierowane one są do różnych odbiorców, z założeniem osiągnięcia wielorakich efektów. Mając na względzie zagrożenie, jakie owe narracje za sobą niosą, należy stwierdzić, iż niezbędna jest świadomość ich istnienia oraz umiejętność rozpoznania. Konieczne jest także sklasyfikowanie poszczególnych grup, będących celem działań propagandowych i dezinformacyjnych, oraz przekazów do nich skierowanych. Pozwoli to, przynajmniej w przybliżeniu, zidentyfikować cele i oczekiwane korzyści z ich osiągnięcia.

Słowa kluczowe: narracja, informacja, propaganda, dezinformacja, Rosja, Ukraina

Summary: The war in Ukraine is an example of an effective use of information sphere to achieve military and political objectives. Russian large-scale propaganda and disinformation activities are aimed not only at the recipients who are at the same time the participants of the conflict but it is also directed at the people connected with them in different types of relations. In this respect the configuration of the narratives of particular pieces of information which differ is a vital issue. Depending on the narration type, a particular piece of information is directed at various recipients with the aim of achieving multiple objectives. Taking into account the threats which these narrations entail, it should be stated that it is essential to be aware of them and to recognize them correctly. It is also necessary to classify various groups, which are targeted by propaganda and disinformation activities

and to classify the narration directed at them. This will allow, at least approximately, to identify the objectives and the expected results.

Key words: narration, information, propaganda, disinformation, Russia, Ukraine

Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku wprowadziły ludzkość w erę informacyjną. Człowiek stał się elementem społeczeństwa informacyjnego. Doszło do tego w wyniku intensywnego rozwoju dziedzin, takich jak elektronika czy informatyka, co z kolei zwiększyło wielokrotnie możliwości przesyłania informacji. Istnienie i ciągły użytek systemów informacyjnych i komunikacyjnych bezsprzecznie warunkuje specyfikę, która pozwala na określenie społeczeństwa informacyjnym¹. Manuel Castells definiuje je jako specyficzną formę organizacji społecznej. Jego zdaniem wytwarzanie, przetwarzanie i transmisja informacji jest podstawowym źródłem produktywności i władzy².

Informacją, za *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, opublikowanego przez Akademię Obrony Narodowej, określamy wiedzę uzyskaną w drodze interpretacji danych, która ma określone znaczenie i dotyczy obiektów, takich jak fakty, zdarzenia, przedmioty, zjawiska, procesy i idee³.

Niewątpliwie, rozwój technologii, oprócz pozytywnych efektów, ma też swoje skutki negatywne. Szybkość przetwarzania i przesyłania informacji daje na co dzień możliwość dotarcia do ogromnych ilości odbiorców. Jest wykorzystywana także przez różne podmioty do realizacji swoich interesów. W tym celu stosowane są różnego typu operacje informacyjne⁴.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego Akademii Obrony Narodowej definiuje je jako operacje stosowane przez organizacje państwa w celu zmanipulowania opinii publicznej i skłonienia jej do popierania strony przeprowadzającej te operacje⁵.

¹ W. Krztoń, *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern Management Review” vol. XX, 3(22)/2015, s. 101.

² M. Castells, *Spółeczeństwo Sieci*, PWN, Warszawa 2007, s. 36.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Wydział Strategiczno-Obronny, wyd. szóste, Warszawa 2008, s. 51.

⁴ W. Krztoń, *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa...*, op. cit., s. 109-110.

⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 87.

Wraz z rozpoczęciem kryzysu w Ukrainie Federacja Rosyjska rozpoczęła szeroko zakrojoną wojnę w sferze informacyjnej. Jej zasięg objął niespotykaną dotąd skalę, uderzając nie tylko w państwo ukraińskie, ale i kraje Zachodu. Bezspornie uniwersalnym celem tychże oddziaływań miało być zapewnienie realizacji politycznych zamiarów Rosji. Zabiegi rosyjskie odniosły spektakularny sukces w Ukrainie oraz wywarły znaczny wpływ na społeczeństwa państw Zachodu. W samej Federacji Rosyjskiej przyczyniły się do konsolidacji obywateli i masowego zwiększenia poparcia dla polityki prowadzonej przez władze⁶.

Celem pracy jest przegląd źródeł informacji traktujących o narracji i kierunkach rosyjskich działań propagandowych i dezinformacyjnych, które są prowadzone w ramach wojny w Ukrainie. Ponadto dokonana została także próba oceny ich znaczenia w kontekście skuteczności tychże działań.

W ambicji autora leży także wskazanie znaczenia budowy obrazu narracji i wykorzystanie do poszczególnych celów, którymi są stosownie dobrane grupy odbiorców.

Narracja – wymiar teoretyczny

W dostępnych źródłach traktujących o narracji zakres definicji dotyczący tego pojęcia jest bardzo rozbieżny. Istnienie owego fenomenu potwierdzają sami badacze tematu. Kamila Tuszyńska zwraca uwagę na fakt, że poszczególne szkoły, a nawet pojedynczy uczeni, posiadają własne definicje pojęcia. Doprowadza to do znacznego chaosu terminologicznego⁷.

Na początku należy zwrócić uwagę na fakt, iż narracja wywodzi się z dziedziny nazwanej narratologią i jest uważana za najważniejszy z jej terminów⁸.

Słownik języka polskiego PWN definiuje narrację jako sposób wypowiedzi w utworze epickim, którego celem jest przedstawienie wydarzeń w określonym porządku czasowym⁹.

⁶ B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Oficyna Wydawnicza RYTm, Warszawa 2018, s. 96.

⁷ K. Tuszyńska, *Narracja w powieści graficznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 82.

⁸ Ibidem.

⁹ Hasło: *narracja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/narracja.html (dostęp 21.06.2018).

Kamila Tuszyńska ujmując narrację jako rezultat opowiadania, to, co jest opowiadane, a także czynność opowiadania¹⁰. Istotę narracji znacznie pomaga przybliżyć profesor Jerzy Trzebiński. Wskazuje on na podejście psychologiczne, które definiuje narrację jako szczególny rodzaj komunikacji. Ponadto stanowić ma ona wytwór tejże komunikacji, tzn. tekst, z użyciem którego wyrażane są poszczególne treści. W innym znaczeniu profesor Trzebiński definiuje narrację jako szczególną formę poznawczego reprezentowania rzeczywistości, którą w uproszczeniu ujmując się jako sposób rozumienia rzeczywistości¹¹.

Narracja uznawana jest za naturalny sposób rozumienia otoczenia. Człowiek z kolei odbiera rzeczywistość w postaci historii. Nie są one jednak w swojej istocie obiektywne. Dzieje się tak, ponieważ umysł człowieka nakłada na odbieraną przez siebie rzeczywistość formę narracji. Innymi słowy, interpretuje poszczególne zdarzenia jako określone historie. Tak więc narracje, będące umysłowymi formami rozumienia świata, strukturalizują doświadczenia człowieka w kategoriach problemów lub intencji, które natomiast powstają z kompilacji tworzących się na drodze realizowania danych intencji¹².

Badacze narratologii wydzielają z pojęcia narracji dwa fundamentalne elementy. Są nimi opowieść i dyskurs. W ogólnym znaczeniu opowieść jest tym, co przedstawia narracja, a dyskurs jest sposobem, w jaki to jest robione. Zatem funkcją pierwszego elementu jest odpowiedzenie na pytanie „co jest opowiedziane?”, drugiego natomiast „jak jest to opowiedziane?”¹³. Kamila Tuszyńska ujmując tę relację poprzez stwierdzenie, że narracja to opowieść zapośredniczona poprzez dyskurs¹⁴.

W XX wieku, wraz z intensywnym rozwojem technologii, doszło także do istotnych zmian w prowadzeniu narracji. Niegdyś prym wiodła narracja językowa. Obecnie znaczenia nabrały obrazy i związana z nimi wizualizacja. Nastąpiła zatem zmiana paradygmatu w tym zakresie. Środki wizualne, do tej pory zmarginalizowane, zaczęły odgrywać pierwszorzędną rolę, zastępując narrację językową.

¹⁰ K. Tuszyńska, *Narracja w powieści...*, op. cit., s. 82.

¹¹ *Narracja jako sposób rozumienia świata*, J. Trzebiński (red.), Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002, s. 13.

¹² Ibidem, s. 21-22.

¹³ K. Tuszyńska, *Narracja w powieści...*, op. cit., s. 83.

¹⁴ Ibidem, s. 84.

Postęp technologiczny nie tylko sprzyja temu procesowi, ale także go wymusza. Ogrom informacji, jakie otrzymuje człowiek, jest niemożliwy do przetworzenia. Wizualny sposób ich przedstawienia, mimo iż nie rozwiązuje problemu, znacznie upraszcza percepcję. Należy także zaznaczyć, że przedstawienie danych w formie obrazowej ułatwia jej odbiór. Dzieje się tak ze względu na brak konieczności użycia wyobraźni przez odbiorcę informacji¹⁵.

Propaganda i dezinformacja – obecne ujęcia

Słownik języka polskiego PWN ujmuje propagandę jako technikę sterowania zachowaniem i poglądami ludzi. Polegać ma ona na celowym i natarczym, połączonym z manipulacją oddziaływaniu na zbiorowość¹⁶.

G.S. Jowett i V. O'Donnel definiują propagandę jako proces, którego elementami są kontrola przepływu informacji, kierowanie opinią publiczną oraz manipulacja wzorami zachowań¹⁷.

Vladimir Volkoff wskazuje dwa rodzaje propagandy. Wyłącza je natomiast z pojęcia „wprowadzania w błąd”, które traktuje jako sposób ochrony prawdziwych tajemnic poprzez dostarczenie wrogowi fałszywych. Ponadto Volkoff stwierdza, że „wprowadzanie w błąd”, przeniesione z płaszczyzny taktycznej na strategiczną lub polityczną, staje się samodzielną dyscypliną. Pierwszy rodzaj przez niego wyróżniony – to propaganda biała. Pojęcie to dotyczy działań jawnych ukierunkowanych na naruszenie morale przeciwnika. Jednakże, biorąc pod uwagę ich pochodzenie od wroga, są one wiarygodne w ograniczonym stopniu, co przekłada się na umiarkowane efekty. Drugą kategorią jest propaganda czarna, której podstawową cechą jest niejawny charakter źródła, z którego pochodzą informacje. Ich wiarygodność jest zatem znacznie wyższa, co w ostatecznym rozrachunku zapewnia lepsze efekty działań¹⁸.

¹⁵ A. Radomski, *Wizualne Analizy, Wizualne Narracje*. www.pl.scribd.com/document/314678569/Wizualne-Analizy-Wizualne-Narracje (dostęp 22.06.2018).

¹⁶ Hasło: *propaganda*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/propaganda.html (dostęp 21.06.2018).

¹⁷ B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociepa, *Teoria i praktyka propagandy*, Wrocławska Drukarnia Naukowa, Wrocław 1997, s. 11.

¹⁸ V. Volkoff, *Dezinformacja. Oręż wojny*, Delikon, Warszawa 1991, s. 6-7.

Propaganda może też być rozumiana jako posługiwanie się obrazami, symbolami lub sloganami, odwołując się przy tym do emocji. To sposób komunikacji danego punktu widzenia, który ma na celu przekonanie odbiorcy do dobrowolnego uznania go za swój. Powyższe ujęcie propagandy proponują Anthony Pratkanis i Elliot Aronson¹⁹.

Podsumowując powyższe definicje, należy uznać, że propaganda jest narzędziem o szerokich możliwościach zastosowania. Jej istotą jest docieranie do świadomości ludzi i wpływanie na nią, co zapewnia wysoką skuteczność zamierzonych działań. Wykorzystanie propagandy w ramach prowadzenia wojny informacyjnej jest w związku z tym wskazane.

W *Słowniku języka polskiego* termin dezinformacja objaśniony jest jako wprowadzanie w błąd poprzez podawanie fałszywych lub mylących informacji²⁰.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* Akademii Obrony Narodowej odnaleźć można definicję pojęcia dezinformowanie. Termin wyjaśniany jest w dwojaki sposób. Po pierwsze, jako rozpowszechnianie fałszywych dokumentów i wiadomości celem wprowadzenia nieprzyjaciela w błąd co do faktycznego zamiaru, organizacji oraz prowadzenia operacji, a także składu wojsk i charakteru ich działań. Drugie ujęcie tego terminu wyraża się w nieświadomym wprowadzaniu dowódców lub przełożonych wojsk, wykonujących wspólne zadanie, poprzez błędne interpretowanie zarządzeń, rozkazów lub innych informacji taktyczno-operacyjnych. Do tego zakresu wlicza się także pominięcie istotnych wskazówek wykonawczych oraz niepodanie potrzebnej informacji we właściwym czasie²¹. Obydwa ujęcia tego terminu wpisują się jedynie w zakres militarny, pomijając kwestie pozawojskowe.

Specjalista od teorii dezinformacji, Vladimir Volkoff, przedstawia dwa znaczenia pojęcia dezinformacji – wąskie i szersze. Znaczenie wąskie umieszcza pomiędzy wpływaniem a wprowadzaniem w błąd. Jego zdaniem dezinformacja, w przeciwieństwie do wprowadzania w błąd, jest prowadzona systematycznie i fachowo. Natomiast, w opozycji do niezorganizowanego i oportunistycznego

¹⁹ A. Pratkanis, E. Aronson, *Wiek propagandy. Używanie i nadużywanie perswazji na co dzień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 17.

²⁰ Hasło: *Dezinformacja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/dezinformacja.html (dostęp 21.06.2018).

²¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 31.

wpływania, posiada ona cel, który konsekwentnie realizuje. Szersze znaczenie dezinformacji, według Volkoffa, zawiera także techniki wpływania. Aby dezinformacja była, jego zdaniem, skuteczna, muszą być obecne trzy powiązane ze sobą czynniki:

- istnienie tłumy, działającego w jak największym stopniu z użyciem instynktu stadnego,
- sprzyjające warunki istniejące w docelowej grupie lub jej części. Można je rozumieć jako różnego typu tendencje lub mody,
- czas przewidziany na zaszczepienie odpowiednich myśli grupie docelowej²².

W psychologii sądowej dezinformację definiuje się jako informację w formie nośnika fałszywego przekazu. W chwili przyjmowania istnieje możliwość, że będzie wydawać się ona poprawna, jednak w dalszym czasie okazuje się myląca²³.

Według Józefa Kosseckiego dezinformacja jest działaniem polegającym na zastępowaniu pojęć i opartego na nim samodzielnego i krytycznego myślenia oraz dochodzenia do prawdy obiektywnej. Na ich miejscu docelowo mają pojawić się stereotypy, myślenie niesamodzielne oderwane od prawdy obiektywnej i silnie wartościujące²⁴.

Propaganda i dezinformacja – to niezbywalne elementy wojny informacyjnej. Wraz z rozwojem technologicznym i intensywnym wzrostem znaczenia Internetu ich możliwości zwiększają się. Ostatnimi czasy zakres owych działań bezsprzecznie wykroczył poza strefę wojskowości, na co zwracają uwagę badacze²⁵. Niezmiennie jednak dotyczą one czynności celowych. Poprzez nie wprowadza się odbiorcę informacji w błąd. Jego poziom wiedzy nie zostaje podniesiony, mimo iż w jego przekonaniu może być odwrotnie. Zwiększa się natomiast poziom niewiedzy, co z perspektywy agresora jest sukcesem.

²² V. Volkoff, *Dezinformacja...*, op. cit., s. 8-9.

²³ M. Szpitalak, *W kierunku poprawy jakości zeznań świadków. Pozytywne i negatywne następstwa ostrzeżenia o dezinformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 12.

²⁴ J. Kossecki, *O pewnych stereotypach wykorzystywanych do działań dezinformacyjnych i dezintegracyjnych*. [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, A. Kasińska-Metryka, A. Kasowska-Pedrycz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 113.

²⁵ A. Lelonek, *Wojna informacyjna, operacje informacyjne i psychologiczne: pojęcia, metody i zastosowanie*, [w:] *Potencjał słowa. Międzynarodowe stosunki i komunikacja: stan i perspektywy*, A. Lelonek (red.) Wydawnictwo Fundacja Centrum Badań Polska-Ukraina, Warszawa-Lwów 2016, s. 71.

Istota narracji w rosyjskich działaniach propagandowych i dezinformacyjnych

Celem podjęcia dalszych rozważań konieczne jest odniesienie się do zagadnień przedstawionych w poprzednich działach. Punktem wyjścia jest tu relacja pomiędzy narracją a działaniami propagandowymi i dezinformacyjnymi. Należy uznać, że w rosyjskich działaniach propagandowych i dezinformacyjnych poszczególne narracje są forsowanymi poprzez nie wersjami wydarzeń i jednocześnie pożądanymi efektami, jakie mają zaistnieć w świadomości podmiotów – celów.

Paweł Tkaczyk zauważa, że właściwie prowadzona narracja buduje w umyśle odbiorcy ciekawość. W rezultacie przyjmuje on informacje z większym zaangażowaniem, a w późniejszym czasie szuka kolejnych, chłonąc je coraz intensywniej. Zjawisko to pozwala wpłynąć na odbiorcę, zmieniając go na trzech płaszczyznach: zachowań, nawyków i przekonań²⁶.

W związku z powyższym powstaje zauważalna zbieżność pomiędzy wymienionymi płaszczyznami a ogólnymi założeniami działań propagandowych i dezinformacyjnych. Istnieje zatem przestrzeń do wykorzystania możliwości kreowania narracji w wojnie informacyjnej.

Istotnym czynnikiem budowania odpowiedniej narracji są emocje. Są one wyznacznikiem postępowania każdego człowieka. Mają zatem ogromny nań wpływ. Badacze wyróżniają sześć rodzajów emocji. Należą do nich gniew, strach, zaskoczenie, obrzydzenie, przyjemność oraz smutek²⁷. Oddziaływanie na emocje odbiorców w sposób planowy i zorganizowany daje sposobność osiągnięcia zamierzonych efektów. Wynika to z faktu, iż reakcje emocjonalne przy odbiorze informacji często przewyższają racjonalne myślenie²⁸.

Prowadzący rosyjskie działania propagandowe i dezinformacyjne dostrzegli znaczenie i przewagę treści wizualnych nad pisanymi. Wysoka skuteczność dotarcia informacji do odbiorcy wynikająca z takiej formy przekazu jest

²⁶ P. Tkaczyk, *Narratologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2017, s. 14.

²⁷ M. Jarymowicz, K. Imbir, *Próba taksonomii ludzkich emocji*, „Przegląd Psychologiczny”, 4(53)/2010, s. 440.

²⁸ A. Lelonek, *Eksperci o rosyjskiej propagandzie w UE: percepcja, podatności, prognozy*, www.cyberdefence24.pl/eksperci-o-rosyjskiej-propagandzie-w-ue-percepcja-podatnosci-prognozy-analiza (dostęp 23.06.2018).

w Federacji Rosyjskiej skrupulatnie wykorzystywana²⁹. Warto nadmienić, że poprzez wizualizowane informacje, wpływanie na emocje odbiorców jest prostsze. Stanowi to kolejny powód do wykorzystania tej formy przedstawienia treści³⁰.

Federacja Rosyjska kreuje szeroki zakres narracji, niekiedy ze sobą sprzecznych. Część z nich jest skierowana do poszczególnych odbiorców, inne natomiast mają funkcję wprowadzenia tak zwanego szumu i odwrócenia uwagi opinii publicznej od jakiegoś wydarzenia. Obrazy budowane w rosyjskich narracjach mogą przybierać radykalnie odmienną formę rzeczywistości od obecnej lub różnić się kilkoma istotnymi szczegółami³¹.

Jedną z kreowanych narracji przez rosyjskie działania jest dehumanizacja poszczególnych grup lub jednostek. Stworzenie w głowie odbiorcy obrazu przeciwnika nierespektującego praw człowieka, żądnego krwi, nieposiadającego ludzkich odruchów może zapewnić przyzwolenie jego zwalczania. Zatem budowanie wizerunku aktywistów, ochotników lub żołnierzy ukraińskich sił zbrojnych jako faszystów i zbrodniarzy wojennych jest celowe. Natomiast publiczne usankcjonowanie wszelkich działań, jakie prowadzą przeciwko nim separatysty z Ługańskiej i Donieckiej Republiki Ludowej, leży w interesie Federacji Rosyjskiej³².

W rosyjskiej narracji zaadaptowało się określenie kijowskiej junty, która odebrała władzę Wiktorowi Janukowyczowi i sprawuje ją w imieniu amerykańskich zwierzchników. Wizerunek tak określanego rządu jest upowszechniany wśród całej rosyjskojęzycznej ludności zarówno w Federacji Rosyjskiej, jak i poza nią. Przyjmuje się, że celem jest ugruntowanie w świadomości odbiorców poglądu, iż prozachodnie siły działają na szkodę Ukrainy i tylko prorosyjskie władze mogą zapewnić jej stabilną sytuację i dobre relacje z Rosją.

Federacja Rosyjska, mając na celu konsolidację społeczeństwa, podtrzymuje narrację, u której podstaw leży teza, że państwo jest otoczone przez wrogów. Adwersarzami są tu NATO, UE lub szeroko pojęty Zachód. Jako bezwzględny

²⁹ A. Antczak-Barzan, Z. Śliwa, R. Zaniewski, *Wojna XXI wieku. Początki wojny „trzeciej fali”*, Wydawnictwo Vizja Press& IT, Warszawa 2016, s. 85-90.

³⁰ M. Łosiewicz, *Rola obrazu w komunikacji społecznej*, [w:] *Komunikacja wizualna w przestrzeni społecznej*, A. Obrębska (red.), Primum Verbum, Łódź 2009, s. 211.

³¹ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko ukrainie*, Arcana, Kraków 2017, s. 163-164.

³² Ibidem, s. 238-240.

przeciwnik, stojący na czele antyrosyjskiego układu, są wymieniane Stany Zjednoczone Ameryki³³. Ich zamiarem ma być podporządkowanie rosyjskich zasobów naturalnych i wykorzystanie do własnych celów. Wojna w Ukrainie jest w tym rozumieniu pokłosiem działań antyrosyjskich. Tak sprecyzowany wróg zapewnia działaniom Federacji Rosyjskiej duże poparcie społeczne.

Istotnym punktem w rosyjskiej narracji jest budowanie wizerunku legalnego rozwoju wydarzeń na Krymie w 2014 roku. W tym zakresie podkreślane jest prawo do samostanowienia ludności półwyspu oraz konieczność jej ochrony przez siły rosyjskie. Głównymi zagrożeniami, jakie wskazuje się w sytuacji, gdyby Krym pozostał w składzie Ukrainy, to niestabilność państwa po zamachu stanu dokonanego przez Euromajdan oraz siły prawicowe nastawione antyrosyjsko³⁴. Duży nacisk jest także kładziony na kwestie historyczne. W tym zakresie wysuwana jest teza, według której Krym jest ziemią historycznie rosyjską³⁵.

Nawiązując do narracji w kontekście historycznym, należy też odnieść się do prób podważenia państwowości Ukrainy i przypisania jej mieszkańcom przynależności do Rosji. Głoszona jest teza, że Ukraina jest państwem sztucznym, nieposiadającym historii. Kwestionowane jest zatem istnienie kultury ukraińskiej. Jej części składowe mają należeć do dziedzictwa rosyjskiego. Natomiast znaczenie języka ukraińskiego jest marginalizowane. Określa się go dialektem powstałym z rosyjskiego³⁶.

Każdy człowiek posiada hierarchię wartości, zbiór kryteriów oceny, miarę słuszności i obraz swojej tożsamości. Wykształcają je rodzina, naród, etos, tradycja, szkoła czy społeczeństwo³⁷. Omówione wcześniej przykłady narracji niejednokrotnie uderzają w te elementy, co jest zagrożeniem nie tylko dla atakowanych państw, ale i ich społeczeństw.

³³ С. Глазьев, *Украинская катастрофа. От американской агрессии к мировой войне?* ("Коллекция Изборского клуба"), Издательство книжный мир, Moskwa 2015, s. 94-95.

³⁴ J. Hajduk, T. Stępniewski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą*, *Studia Europejskie*, t. 4, s. 146-147.

³⁵ A. Pogłódek, *Prawno-polityczne podstawy przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej (w świetle doktryny rosyjskiej)*, „*Studia Prawnicze KUL*”, nr 2 (62) 2015, s. 225.

³⁶ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji...*, op. cit., s. 232-233.

³⁷ R. Szauer, *Koncepcja tożsamości narracyjnej w perspektywie badań socjologicznych nad religijnością i moralnością*, „*Konteksty Społeczne*”, t. 3, 1(5)/2015, s. 82.

Kierunki działań rosyjskiej propagandy i dezinformacji

Omawiając działania prowadzonej przez Rosję wojny informacyjnej, należy zaakcentować nieprzypadkowość kierunków jej prowadzenia. Działania te są doskonale zorganizowane i nastawione na konkretne cele i efekty. Osoby je koordynujące mają świadomość faktu, iż rozpowszechnianie informacji jedynie ze źródeł Federacji Rosyjskiej nie pozwoli osiągnąć w pełni zamierzonych efektów. W związku z tym podejmowane są kroki ku wykształceniu w poszczególnych krajach podmiotów wpływu, których zadaniem jest oddziaływanie wewnątrz państw-celów³⁸.

Bogusław Pacek zwrócił uwagę na dwa rodzaje działań w tym zakresie:

- użycie misji dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej, których celem miało być szerzenie propagandy za granicami Rosji,
- opłacanie specjalistów do przedstawiania opinii społecznej fikcyjnych obrazów wydarzeń na Ukrainie³⁹.

Kolejnymi wysiłkami Rosji mającymi na celu poszerzenie swojego oddziaływania informacyjnego za granicą były próby tworzenia zagranicznych środków badawczych o poglądach prorosyjskich. Ich celem miała być działalność w mediach społecznościowych, polegająca na przedstawianiu poglądów politycznych zbliżonych z polityką Federacji Rosyjskiej⁴⁰. Nawiązane też zostały kontakty ze skrajnie prawicowymi i populistycznymi partiami europejskimi, których poglądy są bliskie ideologii antyliberalnej⁴¹.

Następnym sposobem dotarcia do odbiorców za granicą, zarazem najsukcesowniejszym, jest telewizja. Stacja telewizyjna Russia Today jest aktualnie największym kanałem wpływu informacyjnego Federacji Rosyjskiej na świecie. Nadawana jest w 100 państwach, a ilość jej odbiorców szacuje się na 700 mln osób. Dostęp do niej można uzyskać drogą internetową, satelitarną i kablową. Ponadto stacja udostępnia swój produkt na witrynie YouTube, a w 2014 roku został uruchomiony portal internetowy Sputnik. Jest on swego rodzaju odnogą Russia

³⁸ M. Banasik, *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Difin, Warszawa 2018, s. 89.

³⁹ B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie...*, op. cit., s. 95.

⁴⁰ M. Banasik, *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje...*, op. cit., s. 89.

⁴¹ H.J. Spanger, *Unheilige Allianz. Putin und die Werte, "Osteuropa"*, nr 1/ 2014, s. 53.

Today. Wykorzystując informację z tej stacji, rozprowadza je we własnym zakresie po sieci internetowej⁴².

Ołena Szewczenko wskazuje na fakt, iż trwająca wojna informacyjna nie jest ograniczona geograficznie i ma charakter międzynarodowy. Zauważa także zróżnicowaną treść informacji, która wyraża się w stylistyce wiadomości uzależnionej od docelowego odbiorcy⁴³.

Podobne zdanie wyraża Tetiana Czernenko. Zaznacza, że propaganda Federacji Rosyjskiej jest skierowana do konkretnych grupy odbiorców. Są one ukształtowane historycznie, posiadając pewien zestaw wartości i przekonań, które sprzyjają wszczęciu im poszczególnych idei⁴⁴.

W wyniku badań przeprowadzonych przez Ołenę Szewczenko wyróżnione zostały cztery grupy odbiorców, do których skierowane są rosyjskie działania prowadzone w ramach wojny informacyjnej:

- ludność Federacji Rosyjskiej,
- ludność anektowanego i okupowanego terytorium Ukrainy oraz obszaru znajdującego się w strefie działań wojennych,
- ludność Ukrainy w ujęciu całościowym,
- ludność państw trzecich, społeczność międzynarodowa i organizacje działające w skali międzynarodowej (NATO, UE, ONZ, RE, OBWE oraz inne)⁴⁵.

Społeczeństwa poszczególnych państw są nie tylko odbiorcami informacji rozpowszechnianych w ramach wojny informacyjnej. W przypadku powodzenia ataku i zakorzenienia pewnych idei lub przekonań mogą stać się agresorem i skierować się przeciwko obiektom zakodowanym poprzez narracje jako wrogi.

Rafał Brzeski wskazał cztery rodzaje podmiotów, które najczęściej są atakowane w ramach walki informacyjnej. Należą do nich:

- kręgi opiniotwórcze,
- media,

⁴² O. Szewczenko, *Wymiar informacyjny*, [w:] *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie w latach 2014-2016*, W. Baluk, M. Doroszek (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2017, s. 135-136.

⁴³ Ibidem, s. 133.

⁴⁴ T. Czernenko, *Російське іномовлення як інструмент маніпулювання громадською думкою у трансатлантичному просторі*. Аналітична записка, www.niss.gov.ua/articles/1834 (dostęp 25.06.2018).

⁴⁵ O. Szewczenko, *Wymiar informacyjny...*, op. cit., s. 134.

- partie polityczne,
- struktury państwa⁴⁶.

Charakter wyżej wymienionych podmiotów sprawia, że są one wrażliwe na działania propagandowe i dezinformacyjne. Skuteczny atak, w wyniku którego nastąpi swoiste opanowanie świadomości obiektu, może umożliwić agresorowi oddziaływanie poprzez dany podmiot na wybrane przez siebie obszary, np. poprzez powielanie fałszywej wersji wydarzeń.

Zakończenie

Trudnym zadaniem byłoby wskazanie wszystkich narracji rozpowszechnianych w ramach wojny w Ukrainie przez Federację Rosyjską. Zasadniczą przyczyną takiej sytuacji jest ich ilość oraz częstotliwość pojawiania się nowych. Autor w swej pracy wymienił, w jego ocenie, najważniejsze z nich.

Przegląd i analiza rezultatów kwerendy wykazały, że tworzone i rozpowszechniane przez Federację Rosyjską narracje stanowią znaczne zagrożenie nie tylko dla Ukrainy, ale też dla innych państw. Poprzez działania propagandowe i dezinformacyjne skutecznie docierają do dużej grupy odbiorców. Wynika to ze skrupulatnie zaplanowanych i zorganizowanych działań. Wpisują się w nie odpowiedni dobór grup odbiorców i budowa narracji, które będą miały do nich trafić. Ponadto istotnym elementem, warunkującym skuteczność działań, jest ich wielokierunkowość i masowość. Zapewniają to zróżnicowane podmioty wpływu, na których utrzymanie, działalność i rozwój Federacja Rosyjska przeznacza znaczne kwoty. Według obliczeń ukraińskiego eksperta Wjaczesława Husarowa Rosja wydaje corocznie na wojnę informacyjną co najmniej trzy i pół miliarda dolarów⁴⁷. Tak duże zaangażowanie finansowe świadczy o znaczeniu, jakie dla Federacji Rosyjskiej ma ten rodzaj wpływu.

Mając na względzie organizację działań, autor zauważa, że strategia wojny informacyjnej nastawiona jest zarówno na efekty natychmiastowe, jak

⁴⁶ R. Brzeski, *Wojna informacyjna*, „Frona”, nr 60/2011, s. 90-91.

⁴⁷ В. Гусаров, *Русские пришли-2. Сколько стоит российская информационная война?*, www.sportyv.info/ru/news/kyev/russkie-prishli-2-skolko-stoit-rossiyskaya-informacionnaya-voyna?_utl_t=fb (dostęp 28.06.2018).

i długofalowe. W związku z różnymi rodzajami narracji skierowanymi do poszczególnych grup należy przypuszczać, że w każdej z nich Moskwa zamierza wypracować inny efekt. Zdaniem Marty Kowalskiej z Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji sprowadzają się one do stworzenia mapy geopolitycznej świata korzystnej z perspektywy Rosji⁴⁸.

Tworzenie i rozpowszechnianie różnych narracji przez Federację Rosyjską w ramach wojny informacyjnej jest wyzwaniem bezpieczeństwa dla Ukrainy, jak i dla krajów Zachodu. Dotychczasowe efekty agresji okazały się dotkliwe, szczególnie dla państwa ukraińskiego. Przewyciężenie trudności w tym zakresie uodporni struktury państwowe, jak i społeczeństwa na tego typu działania. Niepowodzenie jednak może zakończyć się instalacją w świadomości obywateli narracji opartej na sprzyjających Federacji Rosyjskiej przekonaniach i stereotypach.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Antczak-Barzan A., Śliwa Z., Zaniewski R., *Wojna XXI wieku. Początki wojny „trzeciej fali”*, Wydawnictwo Vizja Press& IT, Warszawa 2016.

Banasik M., *Wojna hybrydowa i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Difin, Warszawa 2018.

Brzeski R., *Wojna informacyjna*, „Frona”, nr 60/2011.

Castells M., *Spółeczeństwo Sieci*, PWN, Warszawa 2007.

Сергей Г., *Украинская катастрофа. От американской агрессии к мировой войне? ("Коллекция Изборского клуба")*, Издательство книжный мир, Moskwa 2015.

Dobek-Ostrowska B., Fras J., Ociepka B., *Teoria i praktyka propagandy*, Wrocławska Drukarnia Naukowa, Wrocław 1997.

Hajduk J., Stępniewski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą*, Studia Europejskie, t. 4.

⁴⁸ A. Lelonek, *Eksperci o rosyjskiej propagandzie w UE: percepcja, podatności, prognozy*, www.cyberdefence24.pl/eksperci-o-rosyjskiej-propagandzie-w-ue-percepcja-podatnosci-prognozy-analiza (dostęp 23.06.2018).

Jarymowicz M., Imbir K., *Próba taksonomii ludzkich emocji*, „Przegląd Psychologiczny”, nr 4(53)/2010.

Kossecki J., *O pewnych stereotypach wykorzystywanych do działań dezinformacyjnych i dezintegracyjnych*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, t. 2, A. Kasińska-Metryka, A. Kasowska-Pedrycz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009.

Krztoń W., *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern Management Review”, vol. XX, 3(22)/2015.

Lelonek A., *Wojna informacyjna, operacje informacyjne i psychologiczne: pojęcia, metody i zastosowanie*, [w:] *Potencjał słowa. Międzynarodowe stosunki i komunikacja: stan i perspektywy*, A. Lelonek (red.), Wydawnictwo Fundacja Centrum Badań Polska-Ukraina, Warszawa-Lwów 2016.

Łosiewicz M., *Rola obrazu w komunikacji społecznej*, [w:] *Komunikacja wizualna w przestrzeni społecznej*, A. Obrębska (red.), Primum Verbum, Łódź 2009.

Pacek B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2018.

Pogłodek A., *Prawno-polityczne podstawy przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej (w świetle doktryny rosyjskiej)*, „Studia Prawnicze KUL”, nr 2(62)/2015.

Pratkanis A., Aronson E., *Wiek propagandy. Używanie i nadużywanie perswazji na co dzień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Spanger H. J., *Unheilige Allianz. Putin und die Werte, “Osteuropa”*, nr 1/ 2014.

Szauer R., *Koncepcja tożsamości narracyjnej w perspektywie badań socjologicznych nad religijnością i moralnością*, „Konteksty Społeczne”, t. 3, 1(5)/2015.

Szewczenko O., *Wymiar informacyjny*, [w:] *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie w latach 2014-2016*, W. Baluk, M. Doroszek (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2017.

Szpitalak M., *W kierunku poprawy jakości zeznań świadków. Pozytywne i negatywne następstwa ostrzegania o dezinformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

Tkaczyk P., *Narratologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

Trzebiński J., *Narracja jako sposób rozumienia świata*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.

Tuszyńska K., *Narracja w powieści graficznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.

Wasiuta O., Wasiuta S., *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, Arcana, Kraków 2017.

Volkoff V., *Dezinformacja. Oręż wojny*, Delikon, Warszawa 1991.

Źródła internetowe

Гусаров В., *Русские пришли-2. Сколько стоит российская информационная война?*, www.sportyv.info/ru/news/kyiv/russkie-prishli-2-skolko-stoit-rossiyskaya-informacionnaya-voyna?_utl_t=fb (dostęp 28.06.2018).

Czerненко Т., *Російське іномовлення як інструмент маніпулювання громадською думкою у трансатлантичному просторі*"*.Аналітична записка*, www.niss.gov.ua./articles/1834 (dostęp 25.06.2018).

Lelonek A., *Eksperci o rosyjskiej propagandzie w UE: percepcja, podatności, prognozy*, www.cyberdefence24.pl/ekspersi-o-rosyjskiej-propagandzie-w-ue-percepcja-podatnosc-prognozy-analiza (dostęp 23.06.2018).

Hasło: *dezinformacja*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/dezinformacja.html (dostęp 21.06.2018).

Hasło: *narracja*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/narracja.html (dostęp 21.06.2018).

Hasło: *propaganda*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/szukaj/propaganda.html (dostęp 21.06.2018).

Radomski A., *Wizualne Analizy, Wizualne Narracje*, www.pl.scribd.com/document/314678569/Wizualne-Analizy-Wizualne-Narracje (dostęp 22.06.2018).

Daniel Smaga

Akademia Sztuki Wojennej
Wydział Bezpieczeństwa Narodowego
Instytut Studiów Strategicznych
Katedra Bezpieczeństwa Międzynarodowego

RUSSIAN-UKRAINIAN HYBRID WAR – THE ANALYSIS OF THE POLISH AND THE AMERICAN POINTS OF VIEW

ROSYSKO-UKRAIŃSKA WOJNA HYBRYDOWA
– ANALIZA POLSKIEJ I AMERYKAŃSKIEJ PERSPEKTYWY

Summary: In this article discusses the issues related to the war in Ukraine. This war is an example of hybridity in the armed conflicts. The article draws attention to the position of two countries – Poland and the USA, which have interests in this conflict. The first part presents the definition of a hybrid war, while the second contains a description of the positions of the Polish and US authorities on the aspect of the war between Ukraine and Russia and the social opinions in these countries on this subject.

Keywords: hybrid war, Ukrainian-Russian conflict, public opinion

Streszczenie: Autor porusza kwestie wojny na Ukrainie. Wojna ta jest przykładem hybrydowości w konfliktach zbrojnych. W artykule zwrócono uwagę na stanowisko dwóch państw – Polski i USA, które mają interesy w tym konflikcie. W pierwszej części przedstawiono ujęcie definicyjne wojny hybrydowej, natomiast w drugiej zawarto opis stanowisk władz Polski i USA wobec wojny pomiędzy Ukrainą a Rosją oraz opinie społeczne w tych krajach na ten temat.

Słowa kluczowe: wojna hybrydowa, konflikt ukraińsko-rosyjski, opinia społeczna

Introduction

The pending hybrid war in Ukraine is a phenomenon that brings the attention of many countries. Due to the geopolitical location of Ukraine and the sphere of influence that Russia is fighting for, particular interest is shown by, among others, United States and Poland.

The concept of hybrid war should be understood as a kind of war (conflict or any other form of hostile activity) that takes place in many areas of the state's activity. Its participants are also civil units protected by law, often balancing on the border of it. Hybrid war is a term with many definitions, often undermined by scientists in a given field, because many of them have different opinion on this issue. The phenomenon of hybrid war in the context of the events in Ukraine is used interchangeably with the concepts of: conflict, crisis, hybrid activities and hybrid aggression.

For the purposes of this text, two countries were ringfenced due to the interests of combining them with the fighting parties and the demonstrated activity for ending the war. The selected states are the United States and Poland.

The subject of the study is a hybrid war between Russia and Ukraine from the point of view of two NATO members: United States and Poland. The author will discuss actions which were taken by these states to overcome this war. There will also be presented the analysis of statements of the polish and American authorities and the public opinion about situation in Ukraine.

Definition of hybrid war

The researcher of the described issue is a former US Army officer Frank G. Hoffman. His team analyzed various theoretical models of conflicts to formulate a new scientific paradigm regarding to the future wars. According to the Hoffman team, hybrid wars consist of: conventional actions, terrorist acts, irregular tactics, armed groups, mass violence, partisan activities and criminal activities¹. Hoffman also emphasizes the important role of non-state actors².

After analyzing the features distinguishing the hybrid war, Hoffman describes the hybrid war as a phenomenon, which is: "[...] characterized by [...] physical and psychological, kinetic and non-kinetic convergence, military and civilians [...] armed forces and communities, states and non-state actors and also by the

¹ F.G. Hoffman, *Conflict in the 21st century: Rise of the Hybrid Wars*, http://www.potomacinsti-tute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf (22.06.2018).

² F.G. Hoffman, *Hybrid Warfare and Challenges*, smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf (22.06.2018).

combat abilities of opponents"³. According to Hoffman's forecast, everyone should be ready for a situation in which none of the parties will undertake any public acts of war⁴. In a row, according to the definition recognized by the National Security Bureau (BBN - Poland), we interpret the phenomenon of hybrid war as "a war combining various possible means and methods of violence, including especially regular and irregular armed operations, operations in cyberspace and economic, psychological, information campaigns (propaganda) etc"⁵.

To sum up, in the context of above mentioned conceptualizations, the shape of the hybrid war is still not completely defined. It still causes disputes among experts. Part of this is due to the fact that the understanding of a hybrid war diffuses with the concepts of conflict, contention and any actions incompatible with the interests of a given state. Hybridism itself also overlaps with other types of war, deviating from models of classical and conventional warfare. Therefore, attention should be paid to multidimensional activities, unclear intentions, involvement of entities from outside uniformed services and other units financed by state authorities.

The position of the US authorities to the hybrid war between Russia and Ukraine

Russia began the war in Ukraine during the presidency of Barack Obama, who in a telephone call with President Putin expressed "deep concern over the obvious violation by Russia of the sovereignty and territorial integrity of Ukraine"⁶.

The then US Secretary of State John Kerry threatened the Russian authorities that military interference in the affairs of Ukraine will have serious

³ M. Wojnowski, *Mit „wojny hybrydowej”*. *Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle rosyjskiej myśli wojskowej XIX–XXI wieku*, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-4/1213,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html> (22.06.2018).

⁴ L. Sawin, *Wojna hybrydowa*, <http://geopolityka.org/analizy/leonid-sawin-wojna-hybrydowa> (22.06.2018).

⁵ „Hybrid war” – BBN Dictionary <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (22.06.2018).

⁶ *Obama ostrzegł Putina przed interwencją na Ukrainie: „będą konsekwencje”*, <http://niezalezna.pl/52384-obama-ostrzegl-putina-przed-interwencja-na-ukrainie-beda-konsekwencje-nasza-re-lacja> (22.06.2018).

consequences in relations with the US, the European Union, and Russia's position in the international arena. In his statement in the Senate, he said that "Russia lied to him and other people in the face" about his activities in Ukraine and he was the biggest propaganda propagator since the Cold War⁷. However, he did not specify whether he was in favor of providing Ukraine with weapons by the USA⁸. The White House said that President Obama, in conversation with French President Francois Hollande and Prime Minister of Canada Stephen Harper, determined that "Ukraine's sovereignty and its territorial integrity must be respected"⁹.

The House of Representatives of the US Congress condemned by majority the actions of the Russian armed forces. It also demanded international observers to be sent to the Crimea and other parts of Ukraine. The Russian intervention in Ukraine was also condemned by the Senate in its resolution¹⁰. The US ambassador to the UN Samantha Power during the UN Security Council meeting called for the immediate sending of international UN and OSCE observers to Ukraine in order to prevent further escalation of the conflict¹¹. Power admitted that "the actions of Russians in Ukraine are a violation of Ukraine's sovereignty and also threaten international security and peace"¹². She therefore urged Russia to leave the territory of Crimea immediately.

President Obama has publicly admitted his participation in the overthrow of President Yanukovich in Ukraine. President Obama's statement confirmed that Washington has repeatedly participated in the overthrow of the government of the country and replaced it with others about extreme-right, fascist views, useful for Washington's interests. It took place, among others in Latin America, Asia and Africa, as well as in Ukraine¹³. President Obama also considered to provide

⁷ *Wielka Brytania pomoże w szkoleniu wojsk ukraińskich*, <http://www.newsweek.pl/swiat/sytuacja-na-ukrainie-na-zywo-rosja-grozi-ukrainie-odcieniem-od-gazu,artykuly,357765,1.html> (22.06.2018).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Kongres USA potępia Rosję. „Naruszyła niepodległość Ukrainy”*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15608157,Kongres_USA_potepia_Rosje___Naruszyła_niepodleglosc.html (22.06.2018).

¹¹ *Obama ostrzegł Putina...*, op. cit. (22.06.2018).

¹² Ibid.

¹³ *Washington Was Behind Ukraine Coup: Obama admits that US “Brokered a Deal” in Support of “Regime Change”*, <http://www.globalresearch.ca/washington-was-behind-ukraine-coup-obama-admits-that-us-brokered-a-deal-in-support-of-regime-change/5429142> (22.06.2018).

armaments to Ukraine if the diplomacy fails. BBC and i.a. Global Research reports that NATO, led by the US, has begun operations to supply arms to Ukraine by 2014¹⁴, in order to equalize opportunities and make aggression unprofitable for Russia. The disproportion of forces in the armies of Ukraine and Russia is illustrated in picture 1.

President Obama, during one of his speeches, announced that Russia defended its actions in the Crimea in the UN Security Council¹⁵. On the other hand, President Putin assured that the elections in the Crimea took place legally and are a reflection of the will of the people¹⁶. Former defense secretary Liam Fox announced that it doesn't matter if there be a ceasefire during this conflict, there should be delivered weapon to Ukraine¹⁷. The attitude of Americans to sanctions on Russia and to providing weapons to Ukraine in 2015 is showed in picture 2.

President Obama has held talks, among others with German Chancellor Angela Merkel, about the weapons delivery to Ukraine. He pointed out that he did not want to arm the Ukrainian army for offensive actions, but for defense purposes¹⁸. After the above-mentioned talks, representatives of Russia, Ukraine, Germany and France were preparing for a planned meeting in Minsk (Belarus) to discuss actions concerned around ceasefire¹⁹. He also sent a telegram to President Petro Poroshenko on the occasion of the 25th anniversary of the announcement of Ukrainian independence, in which he assured that "the United States will continue to support you in your desires to bring [...] the European future to all Ukrainians"²⁰.

¹⁴ S. Lendman, *US-NATO Delivering Arms to Ukraine. The Planning of Aggression against Russia*, <http://www.globalresearch.ca/us-nato-delivering-arms-to-ukraine-the-planning-of-aggression-against-russia/5419850> (23.06.2018).

¹⁵ *President Obama Speaks on Ukraine*, Wypowiedź Prezydenta Barracka Obamy, <https://www.youtube.com/watch?v=4W8Be32jnOM> (23.06.2018).

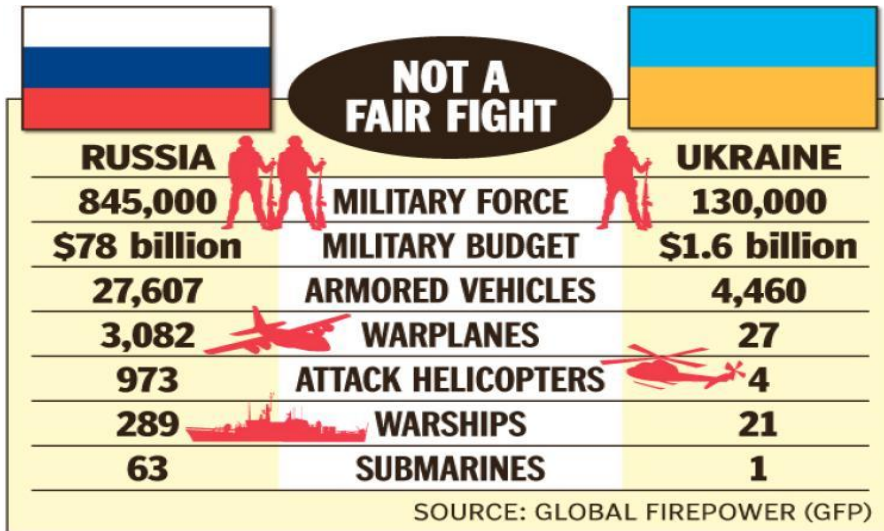
¹⁶ Ibid.

¹⁷ *UK government defends role in Ukraine-Russia crisis*, <https://www.theguardian.com/politics/2015/feb/10/uk-government-defends-role-in-ukraine-russia-crisis> (23.06.2018).

¹⁸ C.E. Shoichet, M. Pearson, H. Yan, *Obama, Merkel pledge alliance on Ukraine*, <http://edition.cnn.com/2015/02/09/europe/ukraine-conflict/index.html> (23.06.2018).

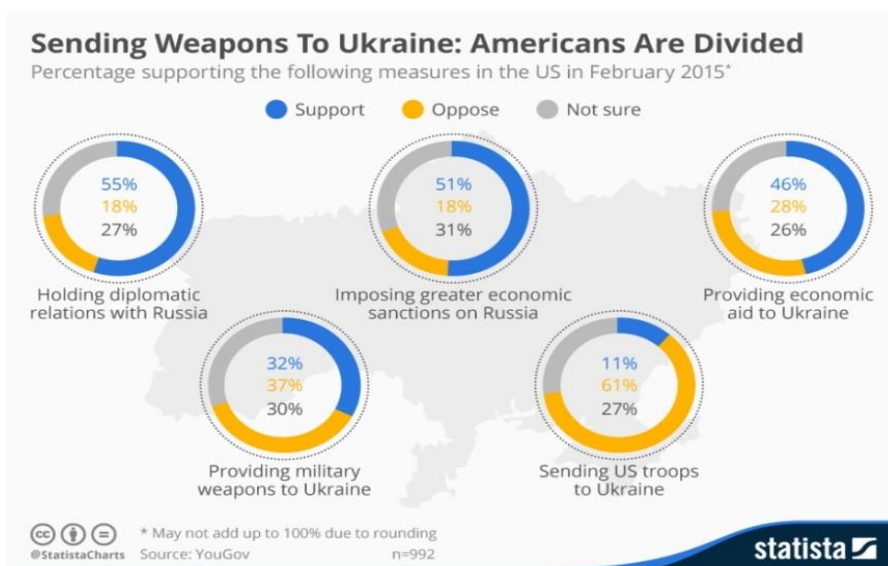
¹⁹ Ibid.

²⁰ *Barack Obama: USA sz z Ukrainą w obliczu rosyjskiej agresji*, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/barack-obama-usa-sa-z-ukraina-w-obliczu-rosyjskiej-agresji/fxjxz2> (23.06.2018).



Picture 1. Disproportion of forces between Ukraine and Russia

Source: New York Daily News, *Russia sets sights on Ukraine warships as U.S. threatens economic punishment, Pentagon suspends military ties*, <http://www.nydailynews.com/news/world/russian-foreign-minister-sergey-lavrov-troops-ukraine-crimea-region-stability-reached-article-1.1708847> (23.06.2018).



Picture 2. The attitude of Americans to sanctions on Russia and the delivery of weapons to Ukraine

Source: N. McCarthy, *Sending Weapons To Ukraine: Americans Are Divided*, <https://www.statista.com/chart/3221/sending-weapons-to-ukraine-americans-are-divided/> (23.06.2018).

US policy towards the Ukrainian issue at some point before the question mark. US presidential elections could change the superpower's approach to the conflict in Ukraine. Donald Trump won the election. The position of the new president regarding Ukraine in the USA is difficult to determine unequivocally.

On the one hand, he accuses former President Obama of "soft" policy towards Russia and points out that the annexation of Crimea took place during his presidency²⁷. On the other hand, being a presidential candidate, he considered the annexation of the peninsula. And it is currently him that Newsweek accuses a more "soft" approach²⁸. The then rhetoric of Donald Trump was against the position of, among others, US Ambassador to the United Nations Nikki Haley, who condemned Russian "aggressive actions" during the first appearance in the UN Security Council²⁹. Ukrainians have reasons to fear that they will be treated objectively by the United States³⁰. Donald Trump's "business" approach to Russian actions and the postulate of improving relations with Moscow created an opportunity to create opinions about him as a "ally" of Putin. In one of his statements, he questioned sending troops to the Crimea³¹.

During the conversation with Bill O'Reilly, President Trump said that "America is not innocent, either," and said he did not know what exactly is happening in Ukraine³². If the forces of the separatists are under the control of Russia, the US will surely know about it. Although J. Kerry declared in 2015 that "the US and NATO have long been proving that Russia is actively supporting and arming separatists in the east of Ukraine, which the Kremlin denies"³³.

²⁷ A. Dewan, E. McKirdy, *Trump: Crimea was 'taken' by Russia*, <http://edition.cnn.com/2017/02/15/politics/trump-crimea-russia-twitter-obama/> (24.06.2018).

²⁸ D. Sharkov, *Merkel to meet Ukraine's Poroshenko after first Trump call*, <http://www.newsweek.com/after-putin-call-merkel-set-meet-ukraines-poroshenko-549978> (24.06.2018).

²⁹ N. Tompson, *Ukraine: Everything...*, op. cit. (24.06.2018).

³⁰ P. Petersen, *Ukraine and Belarus in Russian New Generation Warfare*, <http://www.thepotomacfoundation.org/ukraine-and-belarus-in-russian-new-generation-warfare/#more-943> (26.06.2018).

³¹ *Donald Trump on Ukraine*, <https://www.youtube.com/watch?v=GjpGfjzheeo> (24.06.2018).

³² M. Kolanko, *Trump o walkach na wschodniej Ukrainie: Nie wiemy dokładnie, co to jest*, <http://300polityka.pl/usa2016/2017/02/07/trump-o-walkach-na-wschodniej-ukrainie-nie-wiemy-dokladnie-co-to-jest/> (24.06.2018).

³³ *Wielka Brytania pomoże...*, op. cit. (24.06.2018).

The above information was also confirmed by one of the Atlantic Council reports³⁴. What's more, in the interview with O'Reilly, the President of the United States assured that although he respects President Putin, it does not mean that he would be willing to give in to him³⁵. Relations between Trump and Putin also gave rise to the suspicion that he won the election as a result of interference by the Russian Federation services (especially cyberattacks). Newsweek reports that Russia deliberately interfered into the US elections because, according to its citizens, the Americans were the first to intervene in the Russian elections earlier³⁶. Support for Ukraine may also complicate President Trump's approach to NATO. He believes that the alliance is not adapting to today's new situations and is too expensive for the US.

US public opinion on the hybrid war between Russia and Ukraine

CNN reports that the conflict began with the signing of the Association Agreement with the European Union by President Yanukovich (under pressure from President Putin)³⁷. The dispute over the trade agreement has caused the biggest conflict in Europe since the time of the former Yugoslavia in the 1990s³⁸.

³⁴ „Ukryte w świetle dnia: wojna Putina na Ukrainie”. Dowody „przytłaczające i niezaprzeczalne”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/raport-atlantic-council-o-wojnie-na-ukrainie,546756.html> (24.06.2018).

³⁵ M. Kolanko, *Trump o walkach na...*, op. cit. (24.06.2018).

³⁶ O. Matthews, *Donald Trump Can Either Continue the shadow war with Vladimir Putin or end sanctions*, <http://www.newsweek.com/2016/11/25/donald-trump-vladimir-putin-russia-cyber-war-sanction-521580.html> (25.06.2018).

³⁷ Association Agreement between the European Union and third countries – in accordance with art. 310 ToWE forms the basis of close cooperation and aims at the future membership of a third country in the Union. In this case, it is commonly referred to as the Europe Agreement [in:] Association Agreement, <http://pl.euabc.com/word/67> (25/06/2018).

³⁸ N. Tompson, *Ukraine: Everything you need to know about how we got here*, <http://edition.cnn.com/2015/02/10/europe/ukraine-war-how-we-got-here/index.html> (25.06.2018).

In 2015, an agreement was reached in Minsk³⁹, however, it has no effect, just like an earlier ceasefire⁴⁰.

However, the terms of the agreement were not met, which only exacerbated the conflict for the next years⁴¹. Already earlier (November 20, 2014), Russia and the separatists agreed to a ceasefire. It was to rely on the withdrawal of heavy weapons from battle areas. Despite the lack of consent of the Ukrainian government, the convoy of Russian trucks entered the border area. Russia explains that it is humanitarian aid, which the Kiev authorities did not fully believe. According to the NATO commander in addition to trucks, the border massively crosses weapons and soldiers, thus violating the September ceasefire. Moscow does not admit to the alleged activities. At the end of the year, the UN made it

³⁹ "Minsk Agreement" – February 12, 2015 Presidents of Ukraine, Russia and France and the German Chancellor signed a document in Minsk to resolve the armed conflict in eastern Ukraine. One year after the conclusion of the Minsk Agreement is dead, because none of its points has been fully implemented. Although the fighting was stopped on a larger scale, full suspension and withdrawal of heavy weapons from the buffer zone never took place. The political conditions that were to enable the reintegration of the Donetsk region actually controlled by Russia with the rest of Ukraine were not implemented. Both parties interpret the main points of the agreement differently. Russia believes that a preliminary condition is the entry into force of the Ukrainian decentralization reform, which will give special status to the part of Donbass, while Ukraine believes that the implementation of the document must be accompanied not only by unconditional and permanent cessation of fire, but also the restoration of Kiev control over the entire Ukrainian-Russian border. The current situation should be considered as a stalemate and the difference of opinions cannot be overcome. At the same time, the escalation of military operations is unlikely, which means that in the foreseeable future the conflict will continue in the current, not frozen state with all the negative consequences for Donbass, the rest of Ukraine and Russia [in:] A. Wilk, T.A. Olszański, W. Górecki, *Minsk Agreement – the year of the game of appearances*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (25.06.2018).

⁴⁰ "The cease-fire in Ukraine" – on 5 September in Minsk members of the so-called a tripartite contact group (Ukraine, Russia, OSCE) and representatives of the separatists signed a protocol concerned about the ceasefire in eastern Ukraine. The provisions of the agreement were of general nature - they did not prejudge the resolution of the conflict or the stabilization for situation in the east. The cease-fire gives Ukraine time to reorganize the military forces involved in the fighting in the east and to conduct parliamentary elections in October. In turn, for Russia, it was an element of the policy of *small steps* on the way to imposing on the Ukrainian authorities conditions for settling the conflict, which would weaken Ukrainian statehood and the ability to repair the state. The continuation of the military operation by Russia was associated with increasing internal costs (victims among Russian soldiers) and international costs (tightening of Western sanctions). However, in the absence of prospects of achieving its goals through political negotiations, Moscow could decide to escalate military operations to increase pressure on Kyiv and the West supporting him [in:] R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Ceasefire in eastern Ukraine*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy> (25.06.2018).

⁴¹ N. Tompson, *Ukraine: Everything...*, op. cit. (25.06.2018).

known that over 1.7 million children live in extremely difficult winter conditions as a result of war damage. In addition, he states that the ceasefire is still being broken. However, the number of victims given in early March 2017 was about 9,500 people, the number of injured reached 2,210 people at that time⁴².

According to Global Security, apart from the difference in strength, there is also a difference in views regarding the rights to particular territories. President Putin explains that circuits: Donetsk, Lugansk, Kharkov is part of the ancient Novorossia. He points out that these areas were transferred to Ukraine in 1920 by the Soviets⁴³. He suggests in this way that he regained what is due to Russia because of the policy of Ukraine, which is treason in his eyes. According to President Putin and many Russians, Ukraine is not a separate state, and the Ukrainians themselves are "brothers" for the Russians⁴⁴. This means that Ukrainians are only part of the larger Russian world. Despite the tense situation, Ukraine did not make such a mistake as Georgia and did not let itself be provoked. Thanks to this, the USA can support it in accordance with international law.

There are also differences in media coverage, which is noticed, among others, The Nation and The Daily Signal. False information is the main tool of the Kremlin aimed at weakening the structures of the West⁴⁵. The Kremlin uses freedom and democracies against states that defend those values⁴⁶. According to The Nation, the American and other Western media present a fairly uniform attitude to the conflict by condemning Russia⁴⁷.

Noteworthy is the sensitivity of American society to respect for human rights and the attitude to civilian victims of armed conflicts. The Americans are again beginning to perceive Russia as a hostile country, as shown in picture 3.

⁴² Ibid.

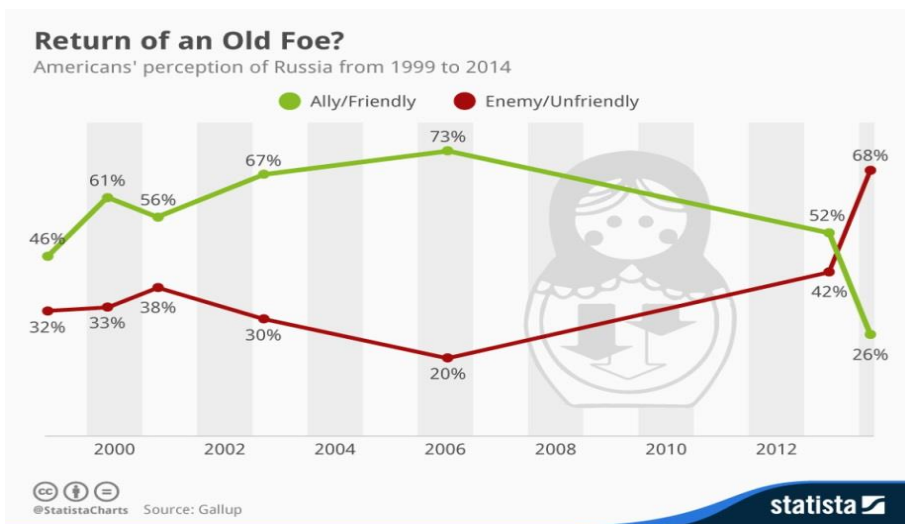
⁴³ *Ukraine Crisis - Russian Military Intervention*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/politics-2014.htm> (25.06.2018).

⁴⁴ P. Dickinson, *Putin Is a Prisoner of His Own Hybrid War*, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-is-a-prisoner-of-his-own-hybrid-war> (25.06.2018).

⁴⁵ N. Peterson, *In Ukraine, Russia Weaponizes Fake News to Fight a Real War*, <http://dailysignal.com/2017/03/30/in-ukraine-russia-weaponizes-fake-news-to-fight-a-real-war/> (25.06.2018).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ G. Doctorow, *How the US and Russian Media Are Covering the Ukrainian Crisis*, <https://www.thenation.com/article/how-us-and-russian-media-are-covering-ukrainian-crisis/> (25.06.2018).



Picture 2. The attitude of Americans to Russia

Source: N. McCarthy, *Return of an Old Foe?*, <https://www.statista.com/chart/2070/americans-perception-of-russia/> (25.06.2018).

In turn, the Atlantic Council in one of its publications reports that President Putin has initiated a hybrid war, which he has no chance of winning. He became a "prisoner" in the game, which he intends to continue until he meets with the effective response of the democratic world (the Western world). President Putin's actions are called in his publication his "secret war" on which everyone is losing. The author of the mentioned publication, Peter Dickinson, is of the opinion that Putin will not withdraw from Donbas, among others due to the evidence of Russian crimes committed on that territory (mass graves, torture chambers)⁴⁸.

Therefore, in order not to lose a key ally in the form of the USA, Ukraine is trying to expand contacts with people from the Trump administration. The White House, trying to avoid explicitly advocating belonging to the Crimea, provides for its intentions to restore peace on the eastern border⁴⁹.

Currently, in agreement with Warsaw, Washington provides Ukraine with energy support, which may turn out to be next to military support, decisive for

⁴⁸ P. Dickinson, *Putin Is a Prisoner...*, op. cit. (25.06.2018).

⁴⁹ *What has President Trump said about your country in his first 100 days?*, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39732845> (25.06.2018).

the fate of the hybrid war. American gas could be an important element of modernization for the Ukrainian energy market and with Polish support it could be an opportunity to depend on Ukraine's energy security from Russia and the areas occupied by the separatists. It is worth noting that Washington and Warsaw are not significantly susceptible to pressure from Russia⁵⁰.

It is easy to condemn Russian actions, but it is difficult to react properly. Certainly, it is necessary to document and disclose the intentions and activities of the Kremlin⁵¹. However, one should not count on the resolution of the conflict in Ukraine by the United States. These are distant countries, and Ukraine itself is not the only state threatened. Russia carefully uses both Ukraine and Syria as two frozen conflicts to create obstacles for the White House. In this way, he makes a "painful compromise" from Ukraine⁵². Until the Kremlin changes its attitude, conflict resolution will not be possible⁵³. Despite the obstacles, the President of the United States declares that he will not abolish sanctions if the provisions of Minsk 2 are not fulfilled and he will not stop supporting Ukraine. The United States can only help Ukraine, but it does not relieve the Russian or Ukrainian authorities in resolving the conflict. Two solutions are now clarifying. In the first US and its allies will be pursuing an increasingly aggressive policy towards Russia which may seek mutual losses. The second option is the attempt to create a neutral Ukraine that does not threaten Russia⁵⁴.

⁵⁰ P. Maciążek, *Wsparcie energetyczne Waszyngtonu i Warszawy decydujące dla wyniku wojny na Ukrainie*, <http://www.energetyka24.com/475666,wsparcie-energetyczne-waszyngtonu-i-warszawy-decydujace-dla-wyniku-wojny-na-ukrainie> (25.06.2018).

⁵¹ M. Boot, *How to Wage Hybrid War on the Kremlin*, <http://foreignpolicy.com/2016/12/13/how-to-wage-hybrid-war-on-the-kremlin/> (25.06.2018).

⁵² I. Webb, *The road to power in Ukraine runs through Donald Trump*, <http://foreignpolicy.com/2017/02/24/the-road-to-power-in-ukraine-runs-through-donald-trump/> (25.06.2018).

⁵³ V.L. Morelli, *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf> (25.06.2018).

⁵⁴ J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (25.06.2018).

The position of the Polish authorities to the hybrid war between Russia and Ukraine

The former head of the Polish Ministry of Foreign Affairs, Witold Waszczykowski, assured that "It is in the interest of Poland to support the sovereignty and territorial integrity of Ukraine"⁵⁵. Meanwhile at this time, deputy head of the Ministry of Foreign Affairs Marek Ziółkowski was concerned about the humanitarian situation prevailing in the region of the conflict. He appealed to the UN High Commissioner for Human Rights, stating that this conflict "must be resolved and cannot be frozen"⁵⁶. The meeting was also attended by experts from the Ministry of Foreign Affairs, the Chancellery of the President and BBN. The previous head of the Defense Ministry, Tomasz Siemoniak, did not plan to deliver weapons to Ukraine, he suggested focusing on the agreement in Minsk, which finally did not bring any results⁵⁷. In Warsaw, policy towards Ukraine was treated as a priority, as evidenced by the number of visits of representatives of Polish diplomacy in Kiev, despite the fact that no visits were held during the entire 2014 with Prime Ministers Donald Tusk and Ewa Kopacz, and also without President Komorowski⁵⁸. Considering the number of visits, it can be stated that in 2014 Ukraine was the most important issue for Poland⁵⁹. The current Polish President - Andrzej Duda - during his visit to Ukraine presented the vision of the "Tri-Sea" pact⁶⁰.

⁵⁵ „Widać, jaka gigantyczna walka się w panu toczy pomiędzy dobrym dyplomatą a politykiem”. *Opozycja o Waszczykowskim*, <https://www.tvp.info/23806782/widac-jaka-gigantyczna-walka-sie-w-panu-toczy-pomiedzy-dobrym-dyplomata-a-politykiem-opozycja-o-waszczykowskim> (20.06.2018).

⁵⁶ *W MSZ o rozwiązaniu konfliktu na Ukrainie*, http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/w_msz_o_rozwiazaniu_konfliktu_na_ukrainie_polityka_wschodnia;jsessionid=5FF4212EEE90B0F00AE50FCD574A8CAE.cmsap6p (20.06.2018).

⁵⁷ *Otwarta interwencja Rosji na Ukrainie w kwietniu? Szef MON: silne pogłoski*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/siemoniak-o-wojnie-na-ukrainie,521532.html> (20.06.2018).

⁵⁸ A. Kowalczyk, *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. – próba bilansu*, <http://www.geopolityka.org/analizy/adam-kowalczyk-polityka-polski-wobec-ukrainy-w-2014-r-proba-bilansu> (20.06.2018).

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ O. Górzniński, *Wizyta prezydenta Polski na Ukrainie. Duda przedstawił ambitną wizję geopolityki, chce silnego paktu państw "Trójmorza"*, <http://wiadomosci.wp.pl/wizyta-prezydenta-polski-na-ukrainie-duda-przedstawil-ambitna-wizje-geopolityki-chce-silnego-paktu-panstw-trojmorza-6029524008985217a> (20.06.2018).

Polish involvement in the conflict is a result from the assumptions of its foreign policy, which consists in strengthening Ukraine's independence and supporting Western policy, including that Russia will not return to imperialism⁶¹. Despite the willingness to help and the common goal, Poles also face obstacles in the warming of relations with the inhabitants of Ukraine. For example, the adopted resolution of the Sejm of the Republic of Poland specifying the events in Volhynia from the 1940s as genocide has had a major impact on Polish-Ukrainian relations. To avoid foreign policy mistakes harmful to both sides, communication is necessary and cooperation in many apolitical projects⁶². Russia is trying to thwart such efforts, by conducting provocations in the territories of both Poland and Ukraine⁶³. To thwart them, it is necessary to mobilize the societies of both countries and consolidate their interests. What is also needed is an open dialogue, thanks to which it is possible to defend positions in common interests (eg fighting the "Nord Stream 2" gas pipeline) and forbearance where interests do not coincide, including benefits for both parties⁶⁴. Ukraine is supported by Poland in the conflict in various ways. Poland participates in training missions for the Ukrainian army. Moreover, it supports financially and organizationally in fight with corruption and advises in issues considered with developing state administration⁶⁵.

"You have to talk with Russia confidently from the position of strength, but at the same time in a spirit of partnership, that is why the great European unity is so important" - said the vice-president of the European Parliament⁶⁶.

⁶¹ R. Zięba, *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf> (20.06.2018).

⁶² A. Lelonek, *Główne błędy polskiej polityki zagranicznej wobec Ukrainy*, https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_24_16.pdf (20.06.2018).

⁶³ *Kto podżega do konfliktu Polaków i Ukraińców*, <http://kresy24.pl/kto-podzega-do-konfliktu-polakow-i-ukraincow/> (20.06.2018).

⁶⁴ J. Mahda, *Realne odpowiedzi na hybrydowe wyzwania*, <http://wschodnik.pl/publicystyka/item/11163-realne-odpowiedzi-na-hybrydowe-wyzwania-jewhen-mahda.html> (21.06.2018).

⁶⁵ *Projekty administracji rządowej w 2017 r.*, <https://polskapomoc.gov.pl/Projekty,administracji,rzadowej,w,2017,r.,2612.html> (21.06.2018).

⁶⁶ *Parlament Europejski wezwał Merkel do zajęcia stanowczego stanowiska w sprawie Ukrainy podczas spotkania z Putinem*, <http://wschodnik.pl/polityka/item/11337-parlament-europejski-wezwal-merkel-do-zajecia-stanowczego-stanowiska-w-sprawie-ukrainy-podczas-spotkania-z-putinem.html> (21.06.2018).

Polish public opinion on the hybrid war between Russia and Ukraine

The University of Warsaw Mediation Research Laboratory has conducted a series of studies on the response of Polish society to events in Ukraine. One of such studies was the analysis of press editorial texts devoted to events in the Crimea and published in February and March 2014. Selected newspapers included "Rzeczpospolita", "Gazeta Wyborcza", "W sieci" and others.

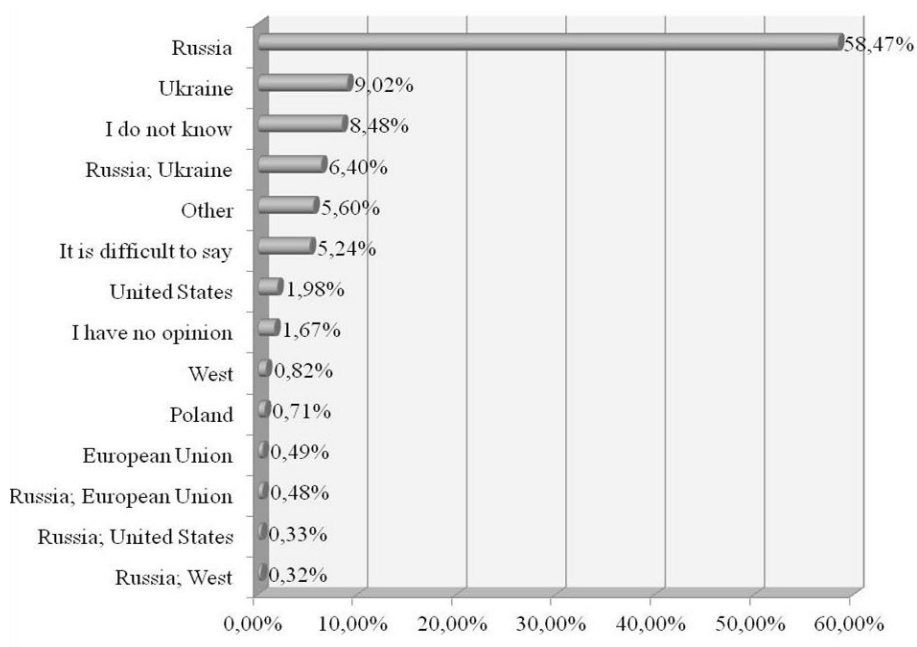
In the above analysis, it was noticed that more attention was paid to the victory of Russia and successive hegemony of President Putin than to the Ukrainian victim. The report's description highlights the marginalization of Poland's role and significance for the conflict in question. The analysis showed that describing events in the Crimea in the journalistic texts under review has a homogeneous character (it concerns most of the political aspect of the conflict). According to research, 76% of publications concerned political aspects, 15% touched on topics related to the society, 6% were devoted to the economic sphere and 3% to the military. Most columnists do not anticipate Ukraine to end the conflict⁶⁷.

According to a survey of the Laboratory of Media Research at the University of Warsaw, the majority of Poles think that Russia is guilty of conflict in Ukraine⁶⁸. The results of the research are shown on picture number 4.

A study was also carried out regarding the forecast of the duration of the conflict, according to the Poles. In their opinion, the conflict in Ukraine will not end so quickly. The results are presented on picture number 5.

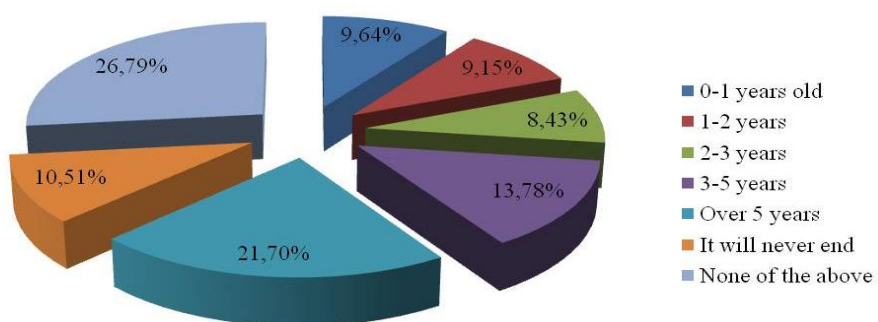
⁶⁷ K. Brylska, T. Gackowski, Ł. Szurmiński, *Wydarzenia na Krymie w polskich gazetach i czasopismach w lutym i marcu 2014 r.*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/8-aktualnosci/65-raport-krym> (21.06.2018).

⁶⁸ *Polacy o wojnie na Ukrainie*, <http://www.uw.edu.pl/polacy-o-wojnie-na-ukrainie/> (21.06.2018).



Picture 4. Who is responsible for the conflict in Ukraine

Own elaboration based on: K. Brylska, T. Gackowski, *What do Poles think about the conflict in Ukraine? The results of the University of Warsaw survey*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/8-aktualnosci/110-co-polacy-sadza-o-konflikcie-na-ukrainie-wyniki-sondazu-university-warszawskiego> (21.06.2018).



Picture 5. How long will the conflict in Ukraine last?

Own elaboration based on: <http://www.lbm.uw.edu.pl/8-aktualnosci/110-co-polacy-sadza-o-konflikcie-na-ukrainie-wyniki-sondazu-university-warszawskiego> (21.06.2018).

The University of Warsaw Mediation Research Laboratory also conducted research on the reactions of people in different age groups to "memes" with the image of President Putin. One of the respondents pointed out that only face of the current President of Russia is not really frightening, but only in the context of the actions he undertakes⁶⁹.

Moreover, the President of Russia conducted manipulation in all areas of social life⁷⁰. In February 2015, the sobaka.ru service published the opinions of a former employee of one of the Russian "media agencies", whose task was to publish false information on the Internet and manipulate facts regarding to the Ukrainian conflict⁷¹. Russia also creates information based on fake sources, e.g. "Rossija 1", referring to information provided by the so-called Cyber-Berkut⁷².

Conclusions

To sum up the views of the United States and Poland on the conflict in Ukraine, author states that there is a clear difference in the degree of interest in this region of Europe. The US does not want to give away a sovereign state for free, but the rhetoric of the current president is unstable. On the other side Poland is one of the most involved states in the conflict. The war in the media and cyberspace also undermines Polish interests. The authorities also recognized that this was the right time to settle history in the case of Ukraine. The NATO Summit in Warsaw did not turn out to be revolutionary in terms of Western policy towards Ukraine. Despite some inconsistencies on some issues, Poland intends to continue to support Ukraine in its fight for territorial integrity.

At the end of research, author thinks that the United States and Poland do not intend to change their position towards the war in Ukraine and continue

⁶⁹ K. Brylska, T. Gackowski, M. Patera, D. Sidyk, A. Siwek, *Konflikt na Ukrainie oczami Polaków – jak patrzą i co widzą w memach?*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/attachments/article/123/Konflikt%20na%20Ukrainie%20oczami%20Polak%C3%B3w%E2%80%93jak%20patr%C4%85%20i%20co%20widz%C4%85%20w%20memach.pdf>

⁷⁰ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Rosyjska mass-medialna manipulacja informacją w wojnie hybrydowej przeciwko Ukrainie*, http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2016/02/KB_20_332-357.pdf (21.06.2018).

⁷¹ Ibid.

⁷² J. Hajduk, T. Stępniewski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2015_hajduk.pdf (21.06.2018)

to support it. However, they do not have enough influence to end military operations and enforce international law. These countries wish Ukraine good luck in further fighting for its territory and sovereignty.

Bibliography

Barack Obama: USA są z Ukrainą w obliczu rosyjskiej agresji, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/barack-obama-usa-sa-z-ukraina-w-obliczu-rosyjskiej-agresji/fxjxz2> (23.06.2018).

Boot M., *How to Wage Hybrid War on the Kremlin*, <http://foreignpolicy.com/2016/12/13/how-to-wage-hybrid-war-on-the-kremlin/> (25.06.2018).

Brylska K., Gackowski T., *Co Polacy sądzą o konflikcie na Ukrainie? Wyniki sondażu Uniwersytetu Warszawskiego*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/8-aktualnosci/110-co-polacy-sadza-o-konflikcie-na-ukrainie-wyniki-sondazu-universytetu-warszawskiego> (21.06.2018).

Brylska K., Gackowski T., Patera M., Sidyk D., Siwek A., *Konflikt na Ukrainie oczami Polaków – jak patrzą i co widzą w memach?*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/attachments/article/123/Konflikt%20na%20Ukrainie%20oczami%20Polak%C3%B3w%20%E2%80%93%20jak%20patr%C4%85%20i%20co%20widz%C4%85%20w%20memach.pdf> (21.06.2018)

Brylska K., Gackowski T., Szurmiński Ł., *Wydarzenia na Krymie w polskich gazetach i czasopiśmie w lutym i marcu 2014 r.*, <http://www.lbm.uw.edu.pl/8-aktualnosci/65-raport-krym> (21.06.2018).

Dewan A., McKirdy E., *Trump: Crimea was 'taken' by Russia*, <http://edition.cnn.com/2017/02/15/politics/trump-crimea-russia-twitter-obama/> (24.06.2018).

Dickinson P., *Putin Is a Prisoner of His Own Hybrid War*, <http://www.atlantic-council.org/blogs/ukrainealert/putin-is-a-prisoner-of-his-own-hybrid-war> (25.06.2018).

Doctorow G., *How the US and Russian Media Are Covering the Ukrainian Crisis*, <https://www.thenation.com/article/how-us-and-russian-media-are-covering-ukrainian-crisis/> (25.06.2018).

Donald Trump on Ukraine, Wypowiedź Prezydenta Donalda Trumpa, <https://www.youtube.com/watch?v=GjpGfjzheeo> (24.06.2018).

Górzyński O., *Wizyta prezydenta Polski na Ukrainie. Duda przedstawił ambitną wizję geopolityki, chce silnego paktu państw "Trójomorza"*, <http://wiadomosci.wp.pl/wizyta-prezydenta-polski-na-ukrainie-duda-przedstawil-ambitna-wizje-geopolityki-chce-silnego-paktu-panstw-trojmorza-6029524008985217a> (20.06.2018).

Hajduk J., Stępniewski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2015_hajduk.pdf (21.06.2018).

Hoffman F.G., *Conflict in the 21st century: Rise of the Hybrid Wars*, http://www.potomac-institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf (22.06.2018).

Hoffman F.G., *Hybrid Warfare and Challenges*, smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf (22.06.2018).

Kolanko M., *Trump o walkach na wschodniej Ukrainie: Nie wiemy dokładnie, co to jest*, <http://300polityka.pl/usa2016/2017/02/07/trump-o-walkach-na-wschodniej-ukrainie-nie-wiemy-dokladnie-co-to-jest/> (24.06.2018).

Kongres USA potępia Rosję. „Naruszyła niepodległość Ukrainy”, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15608157,Kongres_USA_potepia_Rosje___Naruszyła_niepodleglosc.html (22.06.2018).

Kowalczyk A., *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. – próba bilansu*, <http://www.geopolityka.org/analizy/adam-kowalczyk-polityka-polski-wobec-ukrainy-w-2014-r-proba-bilansu> (20.06.2018).

Kto podżega do konfliktu Polaków i Ukraińców, <http://kresy24.pl/kto-podzega-do-konfliktu-polakow-i-ukraincow/> (20.06.2018).

Lelonek A., *Główne błędy polskiej polityki zagranicznej wobec Ukrainy*, https://pula-ski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_24_16.pdf (20.06.2018).

Lendman S., *US-NATO Delivering Arms to Ukraine. The Planning of Aggression against Russia*, <http://www.globalresearch.ca/us-nato-delivering-arms-to-ukraine-the-planning-of-aggression-against-russia/5419850> (23.06.2018).

Maciążek P., *Wsparcie energetyczne Waszyngtonu i Warszawy decydujące dla wyniku wojny na Ukrainie*, <http://www.energetyka24.com/475666,wsparcie-energetyczne-waszyngtonu-i-warszawy-decydujace-dla-wyniku-wojny-na-ukrainie> (25.06.2018).

Mahda J., *Realne odpowiedzi na hybrydowe wyzwania*, <http://wschodnik.pl/publicystyka/item/11163-realne-odpowiedzi-na-hybrydowe-wyzwania-jewhen-mahda.html> (21.06.2018).

Matthews O., *Donald Trump Can Either Continue the shadow war with Vladimir Putin or end sanctions*, <http://www.newsweek.com/2016/11/25/donald-trump-vladimir-putin-russia-cyber-war-sanction-521580.html> (25.06.2018).

McCarthy N., *Return of an Old Foe?*, <https://www.statista.com/chart/2070/americans-perception-of-russia/> (25.06.2018).

McCarthy N., *Sending Weapons To Ukraine: Americans Are Divided*, <https://www.statista.com/chart/3221/sending-weapons-to-ukraine-americans-are-divided/> (23.06.2018).

Mearsheimer J.J., *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (25.06.2018).

Morelli V.L., *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf> (25.06.2018).¹ W MSZ o rozwiązaniu konfliktu na Ukrainie, http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/w_msz_o_rozwiazaniu_konfliktu_na_ukrainie_polityka_wschodnia;jsessionid=5FF4212EEE90B0F00AE50FCD574A8CAE.cmsap6p (20.06.2018).

New York Daily News, *Russia sets sights on Ukraine warships as U.S. threatens economic punishment, Pentagon suspends military ties*, <http://www.nydailynews.com/news/world/russian-foreign-minister-sergey-lavrov-troops-ukraine-cri-mea-region-stability-reached-article-1.1708847> (23.06.2018).

Obama ostrzegł Putina przed interwencją na Ukrainie: „będą konsekwencje”, <http://niezalezna.pl/52384-obama-ostrzegl-putina-przed-interwencja-na-ukrainie-beda-konsekwencje-nasza-relacja> (22.06.2018).

Otwarta interwencja Rosji na Ukrainie w kwietniu? Szef MON: silne pogłoski, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/siemoniak-o-wojnie-na-ukrainie,521532.html> (20.06.2018).

Parlament Europejski wezwał Merkel do zajęcia stanowczego stanowiska w sprawie Ukrainy podczas spotkania z Putinem, <http://wschodnik.pl/polityka/item/11337-parlament-europejski-wezwal-merkel-do-zajecia-stanowczego-stanowiska-w-sprawie-ukrainy-podczas-spotkania-z-putinem.html> (21.06.2018).

Petersen P., *Ukraine and Belarus in Russian New Generation Warfare*, <http://www.thepotomacfoundation.org/ukraine-and-belarus-in-russian-new-generation-warfare/#more-943> (26.06.2018).

Peterson N., *In Ukraine, Russia Weaponizes Fake News to Fight a Real War*, <http://dailysignal.com/2017/03/30/in-ukraine-russia-weaponizes-fake-news-to-fight-a-real-war/> (25.06.2018).

Polacy o wojnie na Ukrainie, <http://www.uw.edu.pl/polacy-o-wojnie-na-ukrainie/> (21.06.2018).

President Obama Speaks on Ukraine, Wypowiedź Prezydenta Barracka Obamy, <https://www.youtube.com/watch?v=4W8Be32jnOM> (23.06.2018).

Projekty administracji rządowej w 2017 r., <https://polskapomoc.gov.pl/Projekty,administracji,rzadowej,w,2017,r.,2612.html> (21.06.2018).

Sadowski R., Wierzbowska-Miazga A., *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy> (25.06.2018).

Sawin L., *Wojna hybrydowa*, <http://geopolityka.org/analizy/leonid-sawin-wojna-hybrydowa> (22.06.2018).

Sharkov D., *Merkel to meet Ukraine's Poroshenko after first Trump call*, <http://www.newsweek.com/after-putin-call-merkel-set-meet-ukraines-poroshenko-549978> (24.06.2018).

Shoichet C. E., Pearson M., Yan H., *Obama, Merkel pledge alliance on Ukraine*, <http://edition.cnn.com/2015/02/09/europe/ukraine-conflict/index.html> (23.06.2018).

Tompson N., *Ukraine: Everything you need to know about how we got here*, <http://edition.cnn.com/2015/02/10/europe/ukraine-war-how-we-got-here/index.html> (25.06.2018).

UK government defends role in Ukraine-Russia crisis, <https://www.theguardian.com/politics/2015/feb/10/uk-government-defends-role-in-ukraine-russia-crisis> (23.06.2018).

Ukraine Crisis – Russian Military Intervention, <http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/politics-2014.htm> (25.06.2018).

„Ukryte w świetle dnia: wojna Putina na Ukrainie”. Dowody „przytłaczające i niezaprzeczalne”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/raport-atlantic-council-o-wojnie-na-ukrainie,546756.html> (24.06.2018).

Umowa stowarzyszeniowa, <http://pl.euabc.com/word/67> (25.06.2018).

Washington Was Behind Ukraine Coup: Obama admits that US “Brokered a Deal” in Support of “Regime Change”, <http://www.globalresearch.ca/washington-was-behind-ukraine-coup-obama-admits-that-us-brokered-a-deal-in-support-of-regime-change/5429142> (22.06.2018).

Wasiuta O., Wasiuta S., *Rosyjska mass-medialna manipulacja informacją w wojnie hybrydowej przeciwko Ukrainie*, http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2016/02/KB_20_332-357.pdf (21.06.2018).

Webb I., *The road to power in Ukraine runs through Donald Trump*, <http://foreignpolicy.com/2017/02/24/the-road-to-power-in-ukraine-runs-through-donald-trump/> (25.06.2018).

What has President Trump said about your country in his first 100 days?, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39732845> (25.06.2018).

„Widać, jaka gigantyczna walka się w panu toczy pomiędzy dobrym dyplomatą a politykiem”. *Opozycja o Waszczykowski*, <https://www.tvp.info/23806782/widac-jaka-gigantyczna-walka-sie-w-panu-toczy-pomiedzy-dobrym-dyplomata-a-politykiem-opozycja-o-waszczykowski> (20.06.2018).

Wielka Brytania pomoże w szkoleniu wojsk ukraińskich, <http://www.new-sweek.pl/swiat/sytuacja-na-ukrainie-na-zywo-rosja-grozi-ukrainie-odcieniem-od-gazu,artykuly,357765,1.html> (22.06.2018).

Wilk A., Olszański T.A., Górecki W., *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (25.04.2018).

„Wojna hybrydowa” - Mini słownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (22.06.2018).

Wojnowski M., *Mit „wojny hybrydowej”. Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle rosyjskiej myśli wojskowej XIX–XXI wieku*, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-4/1213,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html> (22.06.2018).

Zięba R., *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf> (20.06.2018).

Anna Kamińska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

REPUBLIKA MOŁDAWII A UNIA EUROPEJSKA

THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND THE EUROPEAN UNION

Streszczenie: Republika Mołdawii położona jest pomiędzy geopolitycznym Wschodem i Zachodem i wciąż poszukuje swojej tożsamości, wizji, modelu rozwoju i transformacji. Jest ona jednym z państw objętych programem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Mierząc się z licznymi problemami politycznymi i ekonomicznymi, dodatkowo stoi w obliczu spadku atrakcyjności Unii Europejskiej, której status na arenie międzynarodowej budzi kontrowersje. Stan ten świadczy o tym, że świat znajduje się w fazie głębokich przeobrażeń, a współczesny system stosunków międzynarodowych ulega burzliwej transformacji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Republika Mołdawii, Partnerstwo Wschodnie, integracja

Summary: The Republic of Moldova is situated between the geopolitical east and west and it is still searching for its identity, vision and model of its development and transformation. It is one of the countries which have been involved in the European Neighbourhood Policy and the programme of the Eastern Partnership. Facing its numerous political and economic problems Moldova additionally has to cope with the fall of the attractiveness of the European Union whose status raises a lot of controversies on the international arena. This state indicates that the world is in the phase of deep transformations and the contemporary system of international relations undergoes a stormy transformation.

Key words: the European Union, the Republic of Moldova, the Eastern Partnership, integration

Wprowadzenie

Relacje międzyludzkie występujące w kręgu rodów, plemion i państw na pewnym etapie procesu rozwoju ekonomiczno-społecznego ludzkości przestały zaspokajać potrzeby ludzi i grup społecznych. Państwa, grupy narodowe, etniczne, zawodowe i jednostki ludzkie nie mogą pozostawać trwale w izolacji, chcąc żyć

twórczo i pragnąc zaspokajać swoje potrzeby, muszą nawiązywać i podtrzymywać relacje z innymi państwami, narodami, grupami społecznymi i jednostkami¹. Proces międzynarodowy, w którym państwa tworzą wspólne mechanizmy i instytucje wyznaczone do sprawowania zadań i funkcji zwykle będących w kompetencji państw, określany jest mianem integracji². Państwa, będąc najważniejszymi i najbardziej dynamicznymi i wpływowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, składając się z terytorium, ludności i władzy, utrwalają lub podważają określony ład międzynarodowy³. Organizacje międzynarodowe należą, obok państw i narodów, do uczestników stosunków międzynarodowych, których celem jest zorganizowane i powtarzane działanie na rzecz maksymalizacji określonych potrzeb i interesów danej zbiorowości. Zaczęły powstawać po okresie chaosu wojen napoleońskich, by eliminować przeszkody w aktywności zewnętrznej państw, w komunikacji międzynarodowej i wymianie dóbr materialnych i duchowych⁴.

Mówiąc o integracji, należy rozpatrywać ją w kontekście instytucjonalizacji, będącej wspólną cechą wszystkich typów, rodzajów i form stosunków społecznych. Józef Kukułka przyjmuje, że instytucje są ustrukturalizowanymi formami organizacji społecznej, zależą od myślenia wartościującego teraźniejszość i rzutującego na przyszłość oraz są źródłem zmian i ewolucji danej zbiorowości. Procesy instytucjonalizacji, przejawiające się w relacjach bilateralnych i wielostronnych, regionalnych i globalnych, sojuszniczych i wspólnotowych, dokonują się w różnych dziedzinach i zakresach stosunków międzynarodowych wówczas, gdy zbiorowości państw aprobuje dotychczasowe działania i wzajemne stosunki i uznają, że chcą dążyć do ich powtarzania, utrwalania poprzez formy normatywno-organizacyjne, które poddadzą zbiorowej kontroli⁵.

Integracja europejska

Integracja europejska, której idea zrodziła się po II wojnie światowej, początkowo była projektem politycznym realizowanym środkami ekonomicznymi.

¹ J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 15.

² E. Haliżak, *Integracja europejska*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 447.

³ J. Kukułka, *Wstęp...*, op. cit., s. 104-105.

⁴ Ibidem, s. 110.

⁵ Ibidem, s. 133-135.

Jej rozwojowi sprzyjały trudne powojenne czasy, kiedy państwa pojedynczo nie były zdolne do odbudowania swoich potencjałów gospodarczych⁶. Punktem wyjścia procesu integracji europejskiej był przemysł stalowy i węglowy, następnie pociągnął za sobą handel i inwestycje, rolnictwo i transport, ochronę środowiska i politykę społeczną. Unia Europejska objęła swymi instrumentami problemy wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, a także polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁷.

Integracja środowiska europejskiego zapoczątkowana została 18 kwietnia 1952 r. traktatem paryskim, który ustanowił Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a podpisały go Francja, Republika Federalna Niemiec, Włochy, Belgia, Niderlandy i Luksemburg. Sześć lat później powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej. W 1973 r. do Wspólnot Europejskich przystąpiły Wielka Brytania, Irlandia i Dania, a w 1981 r. Grecja. Szwecja, Finlandia i Austria wstąpiły do Unii Europejskiej w 1995 r. W 2004 r. krajami należącymi do Unii Europejskiej stały się Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Cypr i Malta, a trzy lata później organizacja ta poszerzyła się o Bułgarię i Rumunię. Chorwacja przystąpiła do struktur unijnych w 2013 r. W 2017 r. Wielka Brytania notyfikowała zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej⁸.

Rozszerzeniu Unii Europejskiej towarzyszyło pogłębienie współpracy. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 1958 r. towarzyszył podpisaniu porozumienia o zniesieniu ceł na produkty przemysłowe w handlu wewnętrznym i instytucjonalizacji współpracy w zakresie rozwoju energetyki jądrowej. Jednolity Akt Europejski z 1987 r. wprowadzał swobody przepływu osób, towarów i usług oraz regulował współpracę w zakresie polityki zagranicznej. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w 1993 r. w Maastricht poza integracją w sferze gospodarczej i w kwestiach polityki zagranicznej obejmował problemy bezpieczeństwa, współpracę w sferze spraw wewnętrznych i dotyczył wymiaru sprawiedliwości. Ustanowienie wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bez-

⁶ T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 57.

⁷ S. Parzymies, *Analiza krytyczna teorii integracji europejskiej [w:] Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 376.

⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 59.

pieczeństwa wprowadził w 1999 r. traktat z Amsterdamu, który normował kwestie ochrony granic zewnętrznych, wizowych i azylowych oraz stworzył strefę Schengen. W 2003 r. podpisano traktat z Nicei, który regulował rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁹.

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które zostały podpisane w 2009 r. w Lizbonie, określiły wspieranie pokoju i dobrobytu państw członkowskich jako cel Unii Europejskiej. Ma ona zapewnić obywatelom państw stowarzyszonych przestrzeń wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, gwarantować swobodę przepływu osób, zapewniać właściwe środki do zwalczania i zapobiegania przestępczości, dążyć do trwałego rozwoju opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym, wspierać sprawiedliwość społeczną i przyczyniać się do przestrzegania prawa międzynarodowego¹⁰.

Wpływ środowiska zewnętrznego na funkcjonowanie instytucji międzynarodowych jest na tyle znaczący, że zmiany układu sił oraz stosunków między środowiskiem a zbiorowością popierającą daną instytucję wywołują zakłócenia w realizacji jej funkcji lub też zagrażają jej istnieniu. Z drugiej strony, im bardziej uniwersalny charakter ma instytucja międzynarodowa, tym silniej oddziałuje ona na powszechną świadomość, a jej afirmacja zmian w stosunkach międzynarodowych ma większy zasięg¹¹.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 1989-1990 koncentrowała się na stosunkach z ZSRR i zapewnieniu stabilności w regionie, w którym atomowa potęga zaczęła ulegać erozji. Po ogłoszeniu niepodległości przez państwa wchodzące w skład ZSRR uwaga unijna skupiała się na Federacji Rosyjskiej i Ukrainie, która posiadała broń jądrową i środki do jej przenoszenia. Unia Europejska udzieliła wsparcia technicznego i finansowego państwom Europy Środkowo-Wschodniej, wspierając ich demokratyczne przemiany ustrojowe i budowę gospodarki rynkowej. Rozszerzenie Unii na wschód w 2004 r. uznano za sukces polityczny i ekonomiczny. Bezpośrednim sąsiadem Unii po jej rozszerzeniu stała się obok Rosji, Ukrainy i Białorusi także Mołdawia. Wyrazem chęci współpracy i zniesienia barier wobec państw byłego ZSRR była Europejska Polityka Sąsiedztwa. Po wojnie

⁹ Ibidem, s. 60.

¹⁰ Ibidem, s. 61.

¹¹ J. Kukulka, *Wstęp...*, op. cit., s. 141, 143.

rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. uznano za konieczne wydzielenie z niej odrębnego segmentu nazwanego Partnerstwem Wschodnim, do którego poza Mołdawią przyłączyły się Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja i Ukraina¹².

Środowisko bezpieczeństwa, w jakim funkcjonuje Unia Europejska, uległo ogromnej transformacji od czasu podpisania umowy stowarzyszeniowej z Republiką Mołdawii w czerwcu 2014 r. W ciągu ostatnich dziesięciu lat od powstania Partnerstwa Wschodniego w 2009 r. Europa, do której struktur aspirowało to poradzieckie państwo, stała się kontynentem, na którym piętno odcisnął kryzys bliskowschodni, pociągający za sobą problem imigracyjny. Arabska wiosna i jej konsekwencje doprowadziły do wzrostu napięcia na arenie międzynarodowej. Fala imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki okazała się być dylematem nie tylko społecznym, ale również wywołała spory polityczne w poszczególnych państwach i w samej wspólnocie europejskiej. Dodatkowo strach przed zagrożeniami terrorystycznymi wzbudził wrogie nastroje. Kształt Unii Europejskiej zmienił się z uwagi na wstąpienie do niej Chorwacji i jednocześnie zadeklarowanie chęci jej opuszczenia przez Wielką Brytanię. Towarzyszyło temu przeświadczenie o potrzebie przeprowadzenia reformy struktur unijnych i określenia na nowo zasad ich funkcjonowania. Okres ten to również czas postępujących procesów globalizacyjnych, które szły w parze z powstaniem społeczeństwa informacyjnego¹³.

Tomasz Aleksandrowicz zauważa, że radykalne zmiany nie dotyczą tylko polityki międzynarodowej, ale również polityki poszczególnych państw unijnych. Trendy rozwojowe demokracji parlamentarnej i liberalnej gospodarki rynkowej, które były politycznym kamieniem węgielnym dzisiejszej Unii Europejskiej zastępowane są „procesem dyskontynuacji”. Rozdźwięk między oczekiwaniami społecznymi a rezultatami pracy rządów wzmacnia popularność ruchów populistycznych i niweluje potrzebę demokracji jako obowiązującego i niekwestionowanego wzorca rozwiązywania problemów¹⁴. W takiej sytuacji coraz trudniej jest wypracowywać wspólne stanowiska państw unijnych w palących i trudnych sprawach dotyczących współczesnych sporów i dylematów. Wewnątrzunijna solidarność kruszyła się w obliczu ekonomicznych trudności Grecji i napływu imigrantów do

¹² M. Grela, Z. Rapacki, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 5-7.

¹³ J. Kukułka, *Wstęp...*, op. cit., s. 7.

¹⁴ Ibidem, s. 38.

Europy. Wspólne interesy państw tworzących europejskie struktury organizacyjne, które je łączyły i spajały, nie są już możliwe do zidentyfikowania. Inna kultura pracy, zarządzania i różne doświadczenia nowych, kolejnych państw członkowskich stały się gruntem, na którym wyrosli eurosceptycy, świadomi tego, że mit unijnej jedności, solidarności i wspólnej europejskiej tożsamości drży w swych posadach¹⁵.

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, zajęcie Krymu i złamanie zasady nienaruszalności granic również są ściśle związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, gdyż wydarzenia na kijowskim Majdanie zapoczątkowane były w reakcji na decyzję prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza o odłożeniu podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 2013 r. Zdaniem Ryszarda Zięby był to moment, gdy drogi Zachodu i Rosji ostatecznie rozeszły się w kwestiach bezpieczeństwa¹⁶.

Europa, jak zauważa Henry Kissinger, zmieniała swoją strukturę wewnętrzną w każdym stuleciu, na nowo kreując naturę porządku międzynarodowego. Mimo że Unia Europejska ogranicza suwerenność swoich państw członkowskich, to polityka europejska nadal jest prowadzona na poziomie narodowym. Z tego względu ona tworzy organizację będącą pomiędzy państwem a konfederacją, działającą poprzez spotkania ministrów i wspólną biurokrację. Dodatkowo, wśród państw członkowskich UE pojawiają się spreczne aspiracje i przeciwstawne tendencje, dlatego by znów stworzyć ład międzynarodowy, być może Unia Europejska będzie musiała zrezygnować z mechanizmów politycznych, za pomocą których kształtowała globalny porządek¹⁷.

Republika Mołdawii na ścieżce do integracji europejskiej

Republika Mołdawii jest państwem poszukującym swej tożsamości. Leży między geopolitycznym Wschodem i Zachodem i boryka się z wielorakimi problemami. Przecina ją niestabilny pas separatystycznego Naddniestrza. Przez ponad

¹⁵ Ibidem, s. 42.

¹⁶ R. Zięba, *Bezpieczeństwo europejskie w zmieniającym się ładzie międzynarodowym*, [w:] *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*, red. M.F. Gawrycki, E. Haliżak, R. Kuźniar,

G. Michałowska, D. Popławski, J. Zajączkowski, R. Zięba, Warszawa 2016, s. 685.

¹⁷ H. Kissinger, *Porządek światowy*, Wołowiec 2017, s. 91-92.

dwadzieścia pięć lat od zadeklarowania niepodległości Mołdawia poszukuje modelu, kierunku i wizji rozwoju i transformacji, a w porównaniu do innych europejskich narodów włożyła w to niebagatelny wysiłek¹⁸. Ogłoszenie przez Mołdawię niepodległości 27 sierpnia 1991 r. nie zakończyło zewnętrznej rywalizacji o ten biedny, niewielki kraj położony między Ukrainą a Rumunią, a rozpad bloku wschodniego nie wywołał odwrotu od określania swoich stref wpływów przez głównych światowych graczy.

O wpływy w Mołdawii zabiegają Unia Europejska i Federacja Rosyjska, co jest wynikiem kształtowania stref wpływów w tej części świata. Starania Moskwy o kontrolę nad Mołdawią stanowią przeciwwagę dla instrumentów unijnych, które tworzy powołane w 2009 r. Partnerstwo Wschodnie, określające wymiar wschodni polityki europejskiej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co pozwoliło utrwalić pozytywny wizerunek Mołdawii w państwach Unii Europejskiej. Jednakże Partnerstwo Wschodnie, które miało być wybiórczym programem modernizacji politycznej i gospodarczej wykorzystującym doświadczenia Unii Europejskiej, było błędnie postrzegane jako etap starań o akcesję struktur unijnych¹⁹.

Początkowo, po odzyskaniu niepodległości Mołdawia wierzyła w zjednoczenie z Rumunią i z tego względu elity polityczne nie angażowały się we współpracę międzynarodową, ale gdy prorumuński entuzjazm społeczeństwa Mołdawii zaczął gasnąć, konieczne było zredefiniowanie celów polityki zagranicznej. Partia komunistów, która doszła do władzy w 2001 r. dzięki prorosyjskiej retoryce, nie była chętna do pełnego zaangażowania się ani w stosunkach z Rosją, ani z Unią Europejską, z którą zbliżenie dawało nadzieję na poprawę warunków życia, zmniejszenie korupcji i całościową poprawę funkcjonowania państwa. W 2009 r. władzę objęła koalicja ugrupowań opowiadających się za integracją z UE. Ich liderzy podpisali deklarację o powołaniu koalicji „Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej”. Priorytetem polityki zagranicznej nowych władz miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE. Wybór ten zapewniał poparcie proeuropejskiego elektoratu i pozwalał ograniczyć wpływy polityczne, kulturowe i gospodarcze Federacji Rosyjskiej. Była to też w opinii rządzących droga do wyjścia ze stagnacji

¹⁸ J. Solak, *Mołdawia. Republika na trzy pęknięcia. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar zamrożonego konfliktu o Naddniestrze*, Toruń 2009, s. 26.

¹⁹ M. Grela, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: stara nazwa – nowe parametry?*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, red. M. Grela, Z. Rapacki, Warszawa 2016, s. 53.

gospodarczej Mołdawii, a ponadto kurs proeuropejski niósł nadzieję na rozwiązanie problemu naddniestrzańskiego separatyzmu. Liczono, że modernizująca i bogacąca się Mołdawia spowoduje zacieśnienie się więzów politycznych i gospodarczych, co doprowadzi do ostatecznego zjednoczenia Naddniestrza z Mołdawią. Wkrótce okazało się, że Mołdawia nie może stanowić atrakcyjnego wzorca rozwoju dla wspieranego gospodarczo przez Rosję Naddniestrza. Idea europejska z każdym rokiem traciła swych zwolenników, a przyczyn tego trendu można upatrywać w kompromitacji i skorumpowaniu elit politycznych deklarujących wolę zbliżenia do struktur europejskich, a także utworzenia innego projektu integracyjnego, którym była Unia Celna i Eurazjatycka Unia Gospodarcza²⁰.

Jednym z najważniejszych kroków ku integracji było podpisanie w czerwcu 2014 r. umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, której część stanowi porozumienie o pogłębionej i rozszerzonej strefie wolnego handlu DFCTA. W czasie procesu ratyfikacji tej umowy dyplomacja rosyjska straszyła świat powtórką z Krymu i zapowiadała przeprowadzenie referendum w sprawie włączenia Naddniestrza do Rosji²¹.

Umowa stowarzyszeniowa nakreśliła program reform w wielu obszarach. Oprócz integrowania Mołdawii z rynkiem unijnym dzięki zniesieniu ceł i barier handlowych, umowa ta akcentuje idee takie jak intensyfikacja dialogu politycznego i demokracji, wsparcie politycznej, ekonomicznej i instytucjonalnej stabilności Republiki Mołdawii w wymiarze regionalnym i międzynarodowym, zapewnienie bezpieczeństwa granic, wspieranie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, poszanowanie przepisów prawa i przestrzeganie praw człowieka. Dokument zawiera decyzje o współdziałaniu w zakresie zarządzania kryzysowego, zapobiegania konfliktom, jak również dotyczy problemów proliferacji broni masowego rażenia, kontroli eksportu broni konwencjonalnej oraz międzynarodowej współpracy w walce z terroryzmem i jego finansowaniem.

Umowa stowarzyszeniowa obejmuje ponadto problemy związane z migracją, ochroną danych osobowych, zapobieganiem zorganizowanej przestępczości i korupcji. Przedstawia również decyzje odnoszące się do reformy administracji

²⁰ K. Całus, *Państwo niedokończzone. 25 lat Mołdawskiej niepodległości*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2016, s. 68-71.

²¹ M. Kaszuba, *W uścisku Moskwy. Obszar poradziecki*, Warszawa 2017, s. 81.

publicznej, polityki społecznej i zapewnienia równych szans, zarządzania finansami publicznymi, ordynacji podatkowej i usług finansowych. Warta uwagi jest również normalizacja polityki rozwoju przedsiębiorczości oraz wydobywania i handlu surowcami naturalnymi. Dokument porusza kwestie promowania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz wylicza środki do wspierania rybołówstwa i gospodarki morskiej. Dotyka też zagadnień związanych z ochroną środowiska, transportem i bezpieczeństwem energetycznym i wyraża zaniepokojenie zmianami klimatycznymi, a także omawia problemy bezpieczeństwa informacyjnego i zagadnienia rozwoju turystyki. Odnosi się do tematyki ochrony zdrowia, roli edukacji, sportu, rozwoju technologicznego i współpracy w obszarze badań naukowych. Współpraca Unii Europejskiej i Mołdawii, zgodnie z umową, dotyczyć ma ochrony dóbr kultury i wsparcia środków masowego przekazu, jak też tworzenia podstaw do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Umowa stowarzyszeniowa obejmuje ponadto obszerną część obejmującą politykę celną i współpracę handlową²².

Po upadku Związku Radzieckiego Mołdawia stanęła przed wyborem modelu rozwoju cywilizacyjnego, a próba znalezienia swojego miejsca na arenie międzynarodowej wydawała się nieodzowna. Zadanie to było tym bardziej trudne, że Mołdawia leży na przecinających się liniach świata cywilizacji słowiańskiej, łacińskiej i islamskiej. Rozpad ZSRR był dla Mołdawii niepowtarzalną szansą budowy niepodległego państwa. Literatura dotycząca Republiki Mołdawii wskazuje na dychotomiczność jej postrzegania. Z jednej strony znajdujemy zdania o imponującej drodze, jaką przeszła Republika Mołdawii od chwili ogłoszenia niepodległości²³, a z drugiej strony wyrażane są opinie, że jest to państwo, które nie wykorzystało swej szansy po upadku ZSRR²⁴.

W listopadzie 2017 r. w Brukseli odbył się szczyt Partnerstwa Wschodniego. Unia Europejska zwróciła uwagę na niewystarczające postępy w reformach Mołdawii i przypomniała o konieczności wypełniania zobowiązań przyjętych w ra-

²² Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską i Republiką Mołdawii, [\(http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)) (11.08.2017).

²³ Vide: P. Świeżak, *Mołdawia w europejskiej polityce bezpieczeństwa. Kontekst regionalny*, [w:] *Mołdawia i Unia Europejska - od współpracy do integracji*, red. B. Piskorska, M. Kosienkowski, Lublin 2014; M. Grela, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: stara nazwa – nowe parametry?*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, red. M. Grela, Z. Rapacki, Warszawa 2016, s. 53.

²⁴ J. Solak, *Mołdawia...*, op. cit., s. 9.

mach umów stowarzyszeniowych. Jednocześnie stwierdzono, że państwa partnerskie życzyłyby sobie określenia perspektywy członkostwa w UE. Podczas spotkania ustalono, że Partnerstwo Wschodnie nadal będzie koncentrować się na priorytetach uzgodnionych podczas szczytu w Rydze w 2015 r. – dobre rządzenie, gospodarka, rozwój sieci połączeń, społeczeństwo obywatelskie. Przypuszczalnie brak politycznej wizji dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego spowoduje, że przekształci się ono w biurokratyczny projekt unijny z niewielkim potencjałem oddziaływania na państwa trzecie²⁵.

Obecny rząd Mołdawii deklaruje pełne zaangażowanie w Partnerstwo Wschodnie, choć stoją za tym głównie pobudki finansowe i wizerunkowe, i traktuje tę proeuropejską inicjatywę jako instrument walki z prorosyjskim otoczeniem prezydenta Igora Dodona, selektywnie traktując reformy, by nie naruszyć uprzywilejowanej pozycji elit polityczno-biznesowych środowiska przychylnego rządowi Pawła Filipa²⁶. Prezydent Dodon jest zwolennikiem zacieśniania więzi z Moskwą i już podczas swojej kampanii wyborczej zapowiadał zerwanie umowy stowarzyszeniowej z UE i wstąpienie do azjatyckiej Unii Ekonomicznej, w skład której wchodzi Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Armenia²⁷.

Ocena skutków prób budowania relacji między Unią Europejską a Mołdawią musi być postrzegana przez pryzmat narastającej świadomości w UE o tym, że Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie nie spełniły pokładanych w nich nadziei, ponieważ mimo że oferta dla poszczególnych państw była zróżnicowana, dla jednych była ona zbyt wymagająca, a dla innych za mało ambitna²⁸. Ważne jest również to, że idea Partnerstwa Wschodniego narodziła się w okresie pogarszania się relacji Federacji Rosyjskiej z Zachodem, ale przed rokiem 2008 nikt nie miał wątpliwości, że Partnerstwo Wschodnie powinno być odręb-

²⁵Komentarz PISM: Piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-73-2017> (23.06.2017).

²⁶ K. Kłyński, T. Iwański, K. Całus, *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego> (30.11.2017).

²⁷ Prezydent Mołdawii zapowiedział możliwe zerwanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, <https://www.wprost.pl/swiat/10039110/Kraj-zerwie-umowe-stowarzyszeniowa-z-Unia-Europejska-Wazniejsze-strategiczne-partnerstwo-z-Rosja.html> (23.06.2018).

²⁸ J. Truszczyński, *Partnerstwo Wschodnie – geneza i wstępny bilans*, [w:] *Partnerstwo wschodnie Unii Europejskiej*, red. M. Grela, Z. Rapacki, Warszawa 2016, s. 23.

nym komponentem unijnej polityki zewnętrznej, a państwa poradzieckie oczekiwały od Unii Europejskiej inspiracji i otwarcia, gdyż ówczesna Rosja nie była dla nich wzorcem i oparciem w zmieniającym się świecie. Dopiero z perspektywy czasów obecnych należy uznać za błąd sugestie, że bez Unii państwa te znalazłyby się na marginesie Europy i byłyby skazane na Rosję. Mylnie zakładano, że Partnerstwo Wschodnie miało być programem przygotowania do wstąpienia do Unii Europejskiej, a dodatkowo wydaje się, że nie uwzględniono czynnika geopolitycznego, przyjmując jako pewnik otwartość Rosji i nie wzięto pod uwagę choćby jej interesów handlowych²⁹. Kolejny aspekt, jaki należy uwzględnić, oceniając możliwości wypełnienia założeń Partnerstwa Wschodniego, to czas jego inauguracji, który zbiegł się z momentem kryzysu w strefie euro i recesji gospodarczej. Obecnie dodatkowym obciążeniem UE są nowe problemy, które mają również wymiar finansowy, ponieważ istnieje potrzeba zwiększania nakładów na walkę z terroryzmem, obronność i wreszcie trzeba się mierzyć z konsekwencjami napływu fali uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki. Z pewnością kluczem do realizacji polityki wschodniej Partnerstwa Wschodniego będzie spójne postępowanie Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej³⁰.

Upływający czas pozwolił również na wysunięcie spostrzeżenia, że koncepcja Partnerstwa Wschodniego przeceniła korzyści płynące z liberalizacji handlu dla modernizacji gospodarczej państw byłego ZSRR. Zmiany instytucjonalne i prawne sprzyjające umocnieniu gospodarki rynkowej, przestrzeganiu prawa i stabilności dla prowadzenia gospodarki rynkowej powinny być priorytetem. Afery korupcyjne i defraudacja pieniędzy publicznych ujawniona w 2015 r. są niechlubnym potwierdzeniem tej tezy.

Dokonując próby oceny Partnerstwa Wschodniego i całej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, można spotkać się z opinią, że skończyły się one niepowodzeniem i wymagają całkowitej rewizji, a uwarunkowane jest to również zagrożeniami bezpieczeństwa Unii Europejskiej wywołanymi przez konflikt na Ukrainie, napięciem w stosunkach z Rosją, wielką falą uchodźców napływających do Europy, wojną fundamentalistów islamskich ISIS w Syrii i w Iraku i krwawymi atakami

²⁹ M. Grela, *Polityka wschodnia...*, op. cit., s. 51-52.

³⁰ Ibidem, s. 54.

terroru w Europie Zachodniej³¹. Jednakże wspomniane niepowodzenie nie może być jedynie przypisane niedoskonałościom idei Partnerstwa Wschodniego. Nie można pominąć tendencji państw w nim zrzeszonych do utraty zainteresowania demokratyzacją i marginalizowania realizacji projektu w ich polityce zagranicznej.

Problemy społeczno-gospodarcze i wyzwania polityczne państw Unii Europejskiej i Partnerstwa Wschodniego są również wynikiem bariery tworzonej przez nierozwiązane kwestie etniczne i polityczne, do których zaliczają się konflikty regionalne i problemy migracyjne, co w przypadku Mołdawii dotyczy Nadniednistrza i Gagauzji, które hamują mołdawskie plany integracji europejskiej³².

Zakończenie

Mołdawia jest państwem poszukującym swej tożsamości, mimo że do tej pory uznawana była za jednego z faworytów w staraniach o integrację z Unią Europejską dzięki przeprowadzonym zmianom w ustawodawstwie i polityce gospodarczej. W tej chwili jest państwem dotkniętym licznymi kryzysami politycznymi, konfliktami wewnętrznymi i nierozstrzygniętym statusem quasi-państwa – Nadniednistrza. Świadomość tego stanu może pozwolić na opisanie znaczenia poszczególnych czynników wpływających na proces bezpieczeństwa tego wschodnioeuropejskiego państwa. Republika Mołdawii stara się redefiniować swoją rolę i miejsce w ewoluującym systemie międzynarodowym i dokonując świadomych wyborów, formułować trwałe zasady działania i postępowania. Pozostaje jednak pytanie o to, do jakiej Europy dziś dążyłaby Republika Mołdawii, gdyby na nowo miała podejmować decyzję o chęci i woli integracji europejskiej, i czy w czasach, gdy wyobraźnią Europejczyków włada paraliżująca niepewność, może być ona nadal celem aspiracji i dążeń? Unia Europejska z jednej strony wydaje się być ogarnięta paraliżującym strachem przed dezintegracją, a z drugiej strony jest zintegrowana przez współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa w obliczu rosnących zagrożeń terrorystycznych³³. Kissinger przypomina, że europejska historia wskazuje, że zjednoczenia nie da się osiągnąć jedynie poprzez środki administracyjne, a do tej pory

³¹ Ibidem, s. 65-67.

³² J. Olędzka, *Partnerstwo Wschodnie wobec wyzwań etnopolitycznych*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, red. M. Grela, Z. Rapacki, Warszawa 2016, s. 93-95.

³³ I. Krastew, *Co po Europie?*, Warszawa 2018, s. 8.

do procesu integracji podchodzono głównie jak do administracyjnego problemu zwiększania skuteczności instytucji europejskich i usprawniania ich mechanizmów. Znamienna jest też jego opinia, że Europa jest zawieszona pomiędzy przeszłością, którą stara się przezwyciężyć, a przyszłością, której jeszcze nie zdefiniowała³⁴. Wybór kierunku rozwoju współpracy międzynarodowej Republiki Mołdawii jest w świetle powyższego tym bardziej trudny. Jak zaznaczył Stanisław Bieleń, narody Wschodu Europy próbują przezwycięzać wielorakie kompleksy i uprzedzenia związane z własną identyfikacją, a będąc dumne z odzyskanej suwerenności, szukają nowej tożsamości poprzez uznanie w oczach świata zachodniego³⁵.

Bibliografia

Opracowania zwarte

Aleksandrowicz T.R., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2018.

Bieleń S., *Czas próby w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017.

Całus K., *Państwo niedokończone. 25 lat mołdawskiej niepodległości*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2016.

Gawrycki M.F., Haliżak E., Kuźniar R., Michałowska G., Popławski D., Zajączkowski J., Zięba R., *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

Grela M., Rapacki Z., *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2016.

Haliżak E., Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.

Kaszuba M., *W uścisku Moskwy. Obszar poradziecki*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2017.

Kissinger H., *Porządek światowy*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2017.

Krastew I., *Co po Europie?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018.

Kukułka J., *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.

³⁴ H. Kissinger, *Porządek...*, op. cit., s. 94.

³⁵ S. Bieleń, *Czas próby w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2017, s. 179.

Kuźniar R., *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Piskorska B., Kosienkowski M., *Mołdawia i Unia Europejska. Od współpracy do integracji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.

Solak J., *Mołdawia. Republika na trzy pęknięta. Historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar zamrożonego konfliktu o Naddniestrze*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Strony internetowe

Kłyśiński K., Iwański T., Całus K., *Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/ukraina-moldawia-i-bialorus-wobec-partnerstwa-wschodniego>.

Komentarz PISM: Piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-73-2017>.

Prezydent Mołdawii zapowiedział możliwe zerwanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, <https://www.wprost.pl/swiat/10039110/Kraj-zerwie-umowe-stowarzyszeniowa-z-Unia-Europejska-Wazniejsze-strategiczne-partnerstwo-z-Rosja.html>.

Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską i Republiką Mołdawii, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)).

Cz. 2

KLUCZOWE ASPEKTY
BEZPIECZEŃSTWA NARODU I PAŃSTWA

Iwona Przewoźnik

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Wydział Pedagogiczny i Artystyczny

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE NAJWAŻNIEJSZĄ WARTOŚCIĄ STANOWIĄCĄ FUNDAMENT LUDZKIEGO DZIAŁANIA

NATIONAL SECURITY AS THE MOST IMPORTANT VALUE
CONSTITUTING THE FOUNDATION OF HUMAN ACTIVITIES

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest bezpieczeństwo jako działalność ukierunkowana na zapobieganie narażeniu człowieka i jego środowiska na zagrożenia płynące ze współczesnego świata. Istota bezpieczeństwa ma odzwierciedlenie w realizowanych politykach, w tym szczególnie w polityce ekonomicznej. W codziennym życiu często używa się terminów bezpieczeństwo i zagrożenia, ale obydwa mają wiele znaczeń, służąc opisywaniu istotnych sfer życia. Bezpieczeństwo jest obiektem starań i dążeń, podstawą prawidłowego funkcjonowania człowieka. Brak poczucia bezpieczeństwa sprawia, że odczuwamy strach o utratę podstaw codziennego życia, rozpad rodziny, domu, państwa, możliwość choroby, śmierć. Mówiąc o zagrożeniach, identyfikujemy ich źródła i formy występowania. Wielość zagrożeń powoduje dezorganizację systemu bezpieczeństwa. Wyzwaniem jest ukierunkowanie działalności człowieka na wypracowanie alternatywnych systemów ułatwiających funkcjonowanie jednostek i społeczeństwa. Czy wartość bezpieczeństwa nie powinna być najważniejsza? Czy spełniamy się w działaniu i budowaniu fundamentów, na których opiera się ludzka egzystencja i na których, mimo zawirowań, jesteśmy w stanie zapobiegać zagrożeniom.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo, zagrożenia, ekologia, działalność gospodarcza

Summary: The subject of the article is safety as an activity aimed at preventing the exposure of man and his environment to threats coming from the modern world. The essence of security is reflected in the policies implemented, in particular in economic policy. In everyday life, the terms safety and danger are often used, but both have many meanings to describe important areas of life. Safety is the object of effort and aspirations, the basis of correct human functioning. Lack of a sense of security makes us feel fear of losing the basics of everyday life, disintegration of the family, home, state, the possibility of illness,

death. Speaking of threats, we identify their sources and forms of occurrence. The multiplicity of threats causes disorganization of the security system. The challenge is to focus human activity on developing alternative systems that facilitate the functioning of individuals and society. Is the value of security not the most important thing? Are we fulfilling ourselves in the action and building foundations on which human existence is based and on which, despite the turmoil, we are able to prevent threats.

Keywords: National Security, security, threats, ecology, human economic activity

Bezpieczeństwo i zagrożenia

Rozpoczynając rozważania na temat bezpieczeństwa narodowego, można postawić tezę, że bezpieczeństwo stanowi wartość fundamentalną dla działania człowieka i istotny element funkcjonowania państwa, jakim jest właściwie zorganizowany system bezpieczeństwa narodowego przygotowany na eliminację zagrożeń.

W codziennym życiu często używamy terminów: bezpieczeństwo i zagrożenia. Obydwa pojęcia mają wiele znaczeń i służą opisywaniu wielu sfer życia. Pozytywnie postrzegane jest bezpieczeństwo jako obiekt naszych starań i dążeń, powiązanych ze spokojem, stabilnością, brakiem zagrożeń. Na przeciwnym biegunie jest termin zagrożenie, kojarzący się negatywnie jako powodujący niepokój, niepewność, obawę o przyszłość. Brak bezpieczeństwa to poczucie, że w otoczeniu coś nam zagraża, co może doprowadzić do strat, zniszczeń, utraty materialnych podstaw codziennego życia, rozpadu rodziny, domu, państwa, nieść chorobę lub śmierć. Zagrożenia natomiast, rozumiane jako zjawiska wywołane działaniem sił przyrody lub człowieka, powodujące, że poczucie bezpieczeństwa maleje lub zanika zupełnie, wywołując strach, panikę, chęć ucieczki lub zmuszając do działania, mobilizacji w celu uniknięcia, zapobieżenia złym konsekwencjom. Brak zagrożeń i ochrona przed niebezpieczeństwami daje możliwość zaspokajania potrzeb: istnienia, przetrwania, tożsamości, posiadania i pewności rozwoju. Termin bezpieczeństwo jest utożsamiany ze zdolnością narodu do przetrwania, ze względu na taki stan kondycji struktury społecznej, w której istniejący poziom zagrożeń nie destabilizuje jej fundamentów. Doraźne przeżycia lękowe mogą wywoływać destabilizację i zmiany w funkcjonowaniu układu nerwowego, w tym funkcjonowa-

niu emocjonalnym i społecznym, a niekiedy również w sferze poznawczej człowieka¹. Jak pisze Jolanta Szempruch, cechą współczesnego społeczeństwa jest pojawienie się nowej formy zaufania, niezbędnej dla poczucia bezpieczeństwa i normalnej egzystencji. Zaufania w rozumieniu zdepersonalizowanych kompleksów urządzeń i form organizacyjnych (systemy komunikacyjne i telekomunikacyjne, korporacje transnarodowe, rynki finansowe, sieci energetyczne, siły zbrojne, organizacje międzynarodowe, środki masowego przekazu). Obserwujemy postępującą globalną ekspansję ryzyka, jego intensyfikację i uniwersalizację oraz istotną kwestię dotyczącą edukacji, która koncentruje się na niedostrzeganych wcześniej problemach i wyzwaniach, a dzięki której następuje wzrost percepcji, świadomości zagrożeń, ryzyka w wymiarze subiektywnym. Współczesny świat, tudzież współczesna rzeczywistość ujmowana przez Baumana, Giddensa jest traktowana jako proces napędzany różnego rodzaju oddziaływaniami politycznymi i gospodarczymi w postępującej globalizacji². Poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska stwarza wiele czynników przyrodniczych i sytuacji spowodowanych przez człowieka, rozumianych w kategorii zagrożeń czasu pokoju czy wojny. Podobnie jak piramidę Masłowa dla jednostki, tak można tworzyć piramidę potrzeb bezpieczeństwa, u której podstawy znajduje się biologiczne przetrwanie podmiotu, jej kolejne piętra to: szansa rozwoju, doskonalenia się, wpływania na środowisko, by stawało się coraz bardziej ekologiczne, przyjazne. Jak pisze Turczyński, w potocznym, staropolskim rozumieniu bezpieczeństwo utożsamiane z wyrażeniem „bez pieczy”, podobnie łacińskie „sine cura” przeobrażone w „securitas”, czyli jakimś zjawisku nie ma potrzeby poświęcać uwagi czy się obawiać, gdyż nie ma tu żadnego zagrożenia³. W obecnym społeczeństwie jednak ryzyko jest wpisane w życie człowieka. Wśród zagrożeń, jakie dotyczą współcześnie dzieci i młodzież, są dwa podstawowe czynniki: bieda, wynikająca z sytuacji materialnej rodziny, oraz nuda, a w tym towarzyszący jej brak opieki rodzicielskiej, szczególnie wśród zamożnych, pracujących rodziców. Młodzież XXI wieku dotyka coraz szersza gama zagrożeń, m.in.: porzucanie szkoły, alkohol, przestępczość, narkotyki,

¹ A. Pieczywok, *Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa*, [w] *Polityka i bezpieczeństwo*, t. III, Instytut Stosunków Międzynarodowych UJK, Filia w Piotrkowie Trybunalskim, 2012, s.14 – 15.

² J. Szempruch, *Nauczyciel w warunkach zmiany społecznej i edukacyjnej*, Impuls, Kraków 2012, s. 26.

³ P. Turczyński, *Bezpieczeństwo europejskie. Systemy, instytucje, funkcjonowanie*, Alta 2, Wrocław 2011, s. 15.

uzależnienia, ciężkie nieletnich i ryzykowne zachowania seksualne, choroby o podłożu zaburzeń psychicznych, depresje oraz samobójstwa⁴.

O bezpieczeństwie narodowym i czynnikach je warunkujących

Kategoria bezpieczeństwa narodowego we współczesnych realiach egzystencji człowieka jest stałym elementem zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym czy globalnym. Bezpieczeństwo narodowe postrzegane jest jako najwyższa egzystencjalna potrzeba, wartość narodowa oraz priorytetowy cel państwa dla zagwarantowania przetrwania, ochrony, obrony dziedzictwa narodowego, wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami oraz system tworzenia warunków pomyślnego życia i rozwoju obecnemu i przyszłemu pokoleniu⁵. Bezpieczeństwo w rozumieniu antropocentrycznym ujmuje nie tylko bezpieczeństwo militarne, ale warto podkreślić istotę bezpieczeństwa demograficznego, ekologicznego, epidemiologicznego, cybernetycznego, informacyjno-telekomunikacyjnego, kulturowego, społecznego czy bezpieczeństwa gospodarczego, tj. energetycznego, finansowego, handlowego. Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jest zespołem czynników wewnętrznych i zewnętrznych⁶:

- 1) potencjał materialny, jakim dysponuje państwo polskie;
- 2) stan mentalny społeczeństwa;
- 3) ewolucja sytuacji międzynarodowej wokół Polski – określana skalą i charakterem zainteresowania naszym regionem ze strony innych państw i aktorów niepaństwowych;
- 4) natura wyzwań, jakie stoją przed Polską i jakie mogą stanąć przed narodem w przyszłości.

Pojęcie bezpieczeństwa, rozumiane jako „subiektywne poczucie bezpieczeństwa (bycie bezpiecznym – ang. safe, od franc. sauf), to stan świadomości istnienia ochrony przed jakimkolwiek działaniem (fizycznym, socjalnym, politycznym,

⁴ T. Giza, *Zagrożenia jednostek we współczesnym świecie*, [w:] *Dylematy współczesnej profilaktyki i resocjalizacji*, A. Kieszowska (red.), Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2008, s. 35.

⁵ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006, s. 7.

⁶ P. Żurawski vel Gajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, PWN, Warszawa 2012, s. 395.

ekonomicznym, psychologicznym i in.) ograniczającym lub całkowicie znoszącym prawa jednostki zarówno naturalne, jak i wynikające z prawa państwowego”⁷. Bezpieczeństwo współcześnie jest w pozycji pierwszoplanowej, decyduje o losach jednostek, społeczności lokalnych, narodu czy, w ujęciu globalnym, narodów. Najwyższą egzystencjalną wartość i potrzebę państwa oraz priorytetowy cel działania wobec bezpieczeństwa, stanowi **wiedza i mądrość** z zakresu bezpieczeństwa narodowego. To właśnie one (wiedza i mądrość) są wstępem, przewodnikiem, fundamentem w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego oraz stanowią szczególnie ważny, pożądany i poszukiwany wśród zasobów i narzędzi element tworzenia i zapewnienia bezpieczeństwa⁸. Edukacja i bezpieczeństwo stanowią podstawowe uwarunkowania, między którymi zachodzą silne zależności i związki. Siłę tych zależności określamy na ogół przez pryzmat efektywności realizowanych przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa⁹. Priorytetem państwa powinna być neutralizacja wszelkich zagrożeń, w tym nowego rodzaju zagrożeń w różnych sferach związanych z działalnością człowieka i naturą. Te wyzwania są istotą skutecznego i efektywnego zarządzania bezpieczeństwem, od którego zależy ludzkie życie i rozwój oraz przetrwanie przyszłych pokoleń¹⁰.

Bezpieczeństwo narodowe jako potrzeba i wartość

Bezpieczeństwo narodowe stanowi także cel wychowawczy i „zarówno z perspektywy państwa (*ratio status*), jak i obywateli często pojmowane jest jako wartość najwyższa i jednocześnie podstawowy cel wielopłaszczyznowej działalności organów państwa. Obejmuje m.in. takie sfery jak: trwałość państwa, suwerenność, byt i trwałość narodu, tożsamość narodowa, biologiczne przeżycie ludności, jakość życia, prawa człowieka i obywatela (w tym wolność sumienia i wyznania)”¹¹.

⁷ K. Karolczak, *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011, s. 15.

⁸ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, op. cit., s. 16, 23.

⁹ A. Pieczywok, *Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 11.

¹⁰ A. Lasota-Jędrzak, *Bezpieczeństwo narodowe jako zasadniczy element polityki funkcjonowania państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne. Świadomość społeczna i edukacja*, K. Liedel, P. Piasecka (red.), Difin, Warszawa 2017, s. 42.

¹¹ K. Karolczak, *Bezpieczeństwo jednostki i narodu...*, op. cit., s. 17.

Zadaniem wychowawcy, nauczyciela, pedagoga, co podkreślają twórcy różnych wizji edukacji jutra, jest konieczność ukierunkowania pracy dydaktyczno-wychowawczej na to, co ma dopiero nastąpić. Zmiany w trybie życia przeciętnego młodego człowieka, olbrzymie tempo przemian we wszystkich dziedzinach wymuszają konieczność wypracowania nowego podejścia w tym zakresie. Skutki tych zmian widoczne są przede wszystkim w wysoko rozwiniętych krajach. W ich następstwie obserwujemy: wzrost znaczenia wiedzy, doskonalenia talentów, powstawanie społeczeństwa sieciowego, zwiększenie wolności i niezależności człowieka oraz samodzielne kształtowanie swego życia, w tym nowe możliwości uczenia się, nauczania. Można odnieść wrażenie, że dominuje współcześnie przekonanie, że dobro, prawda, wolność, równość, prawa człowieka, sprawiedliwość i demokracja (wartości uniwersalne) nie są wystarczająco doceniane w realnej rzeczywistości społecznej, a uwagę opinii światowej pochłaniają takie kwestie, jak: powszechność przemocy, wzrost liczby zachowań agresywnych i brutalizacja życia. Wpływa to na pogarszanie się jakości życia ludzi, co jest zauważalne nie tylko wśród społeczności biednych. Obserwujemy przy tym bezwzględne degradowanie środowiska przyrodniczego, a warunki materialne życia większej, znacznie słabszej części społeczeństwa pogarszają się na skutek niesprawiedliwego podziału zasobów oraz efektów społecznego procesu pracy¹².

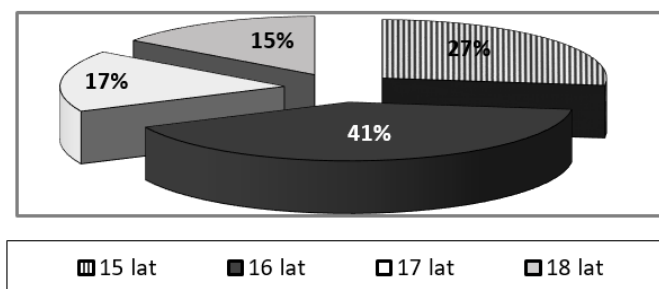
Korzyści z formowania systemu bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego

Refleksyjność ponowoczesności ma istotne znaczenie dla kształtowania jednostkowej tożsamości. Kształtowanie tożsamości człowieka odbywa się na skutek bezpośrednich i pośrednich wpływów oraz doświadczeń, w tym działań za pośrednictwem środków masowego przekazu. Lepsze poznanie, rozumienie świata jest poprzez wykorzystanie mechanizmów edukacji, rozumianej jako możliwość zdobywania wiedzy niezbędnej do dalszego, dobrego funkcjonowania w zmiennej i napiętnowanej ryzykiem rzeczywistości powinno być jednym z fundamentalnych kierunków zarządzania bezpieczeństwem państwa. Decydenci powinni pamiętać, że w kreowaniu właściwych postaw, wartości, umiejętności i wiadomości

¹² A. Pieczywok, *Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 13-14.

w przeciwdziałaniu różnym zagrożeniom to właśnie nauka odgrywa decydującą rolę. Ponadto nie należy zapominać, że pierwszą naukę, choć innymi metodami i w innym zakresie - pobiera się w rodzinie (a także w grupach rówieśniczych), zaś komplementarną, zorganizowaną wiedzę w szkole. Na kolejnych etapach w pracy zawodowej i w trakcie samokształcenia¹³.

Badania, które przeprowadziłam w czerwcu 2018 r. wśród młodzieży szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych województwa łódzkiego, obrazują problem zagrożeń oraz potrzebę bezpieczeństwa. Kwestionariusz ankiety wypełniło 66 uczestników (z czego 59% stanowiły kobiety), a wyniki przedstawiają zbiorcze analizy zagadnienia bezpieczeństwa narodowego jako najważniejszej wartości, stanowiącej fundament ludzkiego działania. Wśród ankietowanych było 27% osób w wieku 15 lat, 15% stanowili 18-latkowie, a 17% 17-latkowie. Najliczniejszą grupę (41%) stanowiła młodzież w wieku 16 lat. Warto podkreślić, że jest to młodzież, która ma po raz pierwszy w programie szkolnym przedmiot edukacja dla bezpieczeństwa lub kontynuuje go na dalszym etapie edukacyjnym.



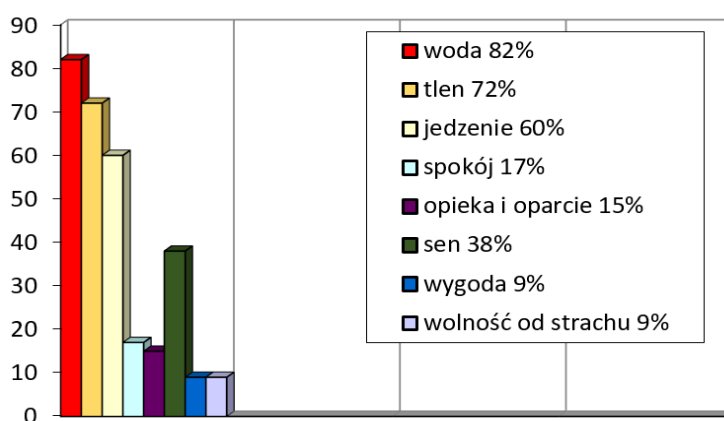
Wykres 1. Wiek ankietowanych

Rozpatrując bezpieczeństwo z poziomu podstawowych potrzeb człowieka, do najważniejszych młodzież zaliczała wodę – aż 82% – jako dostęp do czystej wody pitnej umożliwiającej przetrwanie (wykres 2). W następnej kolejności wymieniali tlen – 72%, rozumiany jako czyste powietrze oraz jedzenie, które stanowiło wśród wyborów 60%, jako podstawa życia i sprawnego funkcjonowania. Warto podkreślić jest znaczenie snu, stanowiące wśród wyborów 38%, i spokój (17%), dający podstawę biologicznej egzystencji człowieka. Najmniej wyborów młodzież dokonała w kategorii wolności od strachu 9% i wygody 9%, choć są one ważne dla

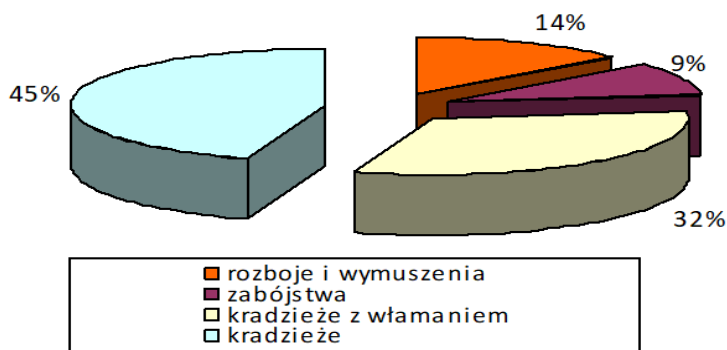
¹³ Ibidem, s. 20-21, 32.

zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa. Oznaczać to może, że młodzież nie odczuwa zagrożeń.

Analiza uzyskanych wyników (wykres 3) wskazuje, że ankietowani najbardziej obawiają się popełniania w okolicach ich miejsca zamieszkania przestępstw: kradzieży – 45% oraz kradzieży z włamaniem – 32%. Tylko 9% respondentów wskazało na zabójstwa, może to sugerować niedopuszczanie przez nich realności tego zagrożenia w ich najbliższym otoczeniu. Nieco więcej, 14% odpowiedzi dotyczyło rozbojów i wymuszeń. Należy zgodzić się z opinią, że działania profilaktyczno-wychowawcze, prewencyjne byłyby wskazane, aby skutecznie przeciwstawić się grożącym niebezpieczeństwom.



Wykres 2. Podstawowe potrzeby człowieka



Wykres 3. Najczęściej popełniane wykroczenia, przestępstwa w miejscu zamieszkania ankietowanych

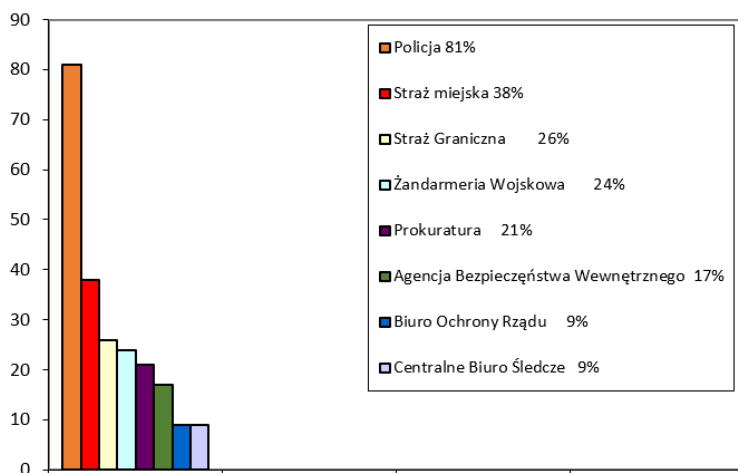
Analiza wyników na wykresie 4 wskazuje, że 81% ankietowanych postrzega Policję jako instytucję w głównym stopniu odpowiadającą za bezpieczeństwo społeczeństwa w aktualnym kształcie systemu bezpieczeństwa państwa. Ankietowani wskazywali również inne instytucje, tj.: straż miejską – 38%, Straż Graniczną – 26%, Żandarmerię Wojskową – 24%, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego – 17% czy Biuro Ochrony Rządu – 9% i Centralne Biuro Śledcze – 9%.

Wśród działań własnych człowieka uznano za najważniejsze: dbanie o dobro rodziny i jej członków – 44%, dbanie o środowisko człowieka – 38%, jak również dbanie o tożsamość osobistą i narodową – 33% oraz ochronę praw człowieka – 30%. Te istotne aspekty działalności własnej jednostki ankietowani uzupełniają odpowiedzialnością własną i narodu – 24%, segregowaniem śmieci – 24% i umiejętnym czerpaniem i korzystaniem z dobrobytu jako konsument dóbr wytworzonych przez człowieka 21% oraz oszczędzaniem energii 11% (wykres 5).

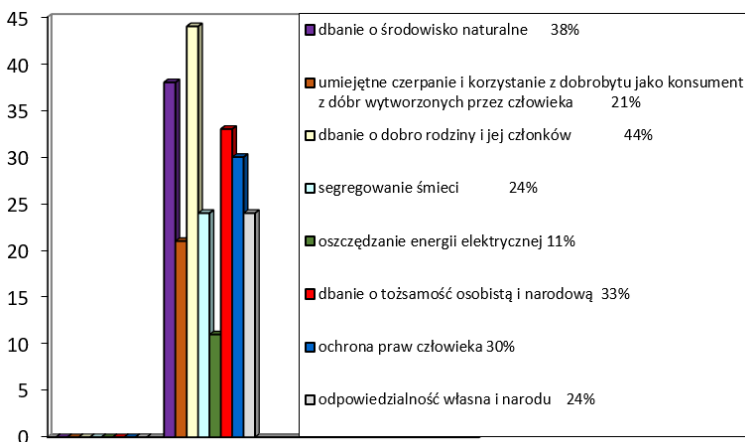
Analiza wyników pokazuje, że dla 56% ankietowanych zachowanie społeczności lokalnej, kontrola społeczna jest bardzo ważna, chociażby w przypadku żebrzących, spożywających alkohol czy bezdomnych załatwiających swoje potrzeby w miejscu publicznym, którzy na ogół nie są groźni, ale stwarzają pewien dyskomfort (wykres 6). Istotne w pilnowaniu porządku publicznego jest dawanie sygnałów informacyjnych, że jest coś nie tak, by społeczeństwo wiedziało, że na danym terenie ktoś opiekuje się, monitoruje, sprawuje kontrolę. Można by tu odwołać się do eksperymentów w psychologii społecznej Zimbardo¹⁴. Pytani o instrumenty, dzięki którym można prewencyjnie zapewnić bezpieczeństwo w przestrzeni publicznej, respondenci w przeważającej większości opowiedzieli się za tzw. mechanizmami wzajemnej kontroli społecznej (56%). W równym stopniu badani wskazali na skuteczność pieszych oraz zmotoryzowanych patroli służb bezpieczeństwa (po 18%). Najmniej respondentów (8%) opowiedziało się za służbami bezpieczeństwa patrolującymi przestrzeń np. na koniach. Choć sam wariant „konia służbowego” jako środka przymusu bezpośredniego, np. podczas konieczności

¹⁴ P.G. Zimbardo, R.J. Gerrig, *Psychologia i życie*, PWN, Warszawa 2012, s. 714.

utrzymania porządku na ulicy w trakcie chociażby manifestacji czy eskalacji antagonizmów między kibicami, może okazać się skutecznym i prestiżowym, choć równie drogim – instrumentarium¹⁵.

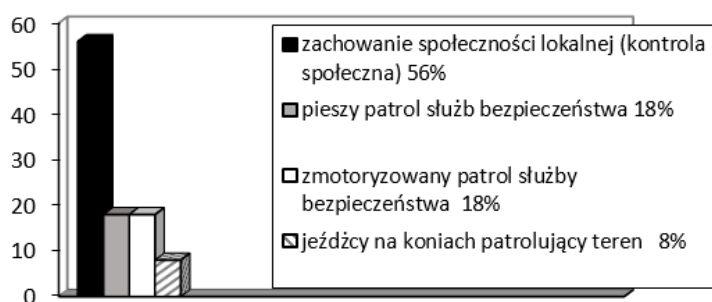


Wykres 4. Służby odpowiadające za bezpieczeństwo człowieka



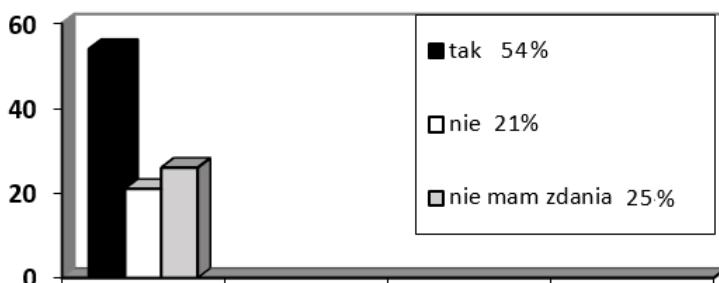
Wykres 5. Działania jednostki na rzecz poprawy bezpieczeństwa

¹⁵ Ł. Serednicki, *Bezpieczeństwo publiczne i poczucie bezpieczeństwa (teoria "wybitych szyb" w kontekście polskim)*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011, s. 34.



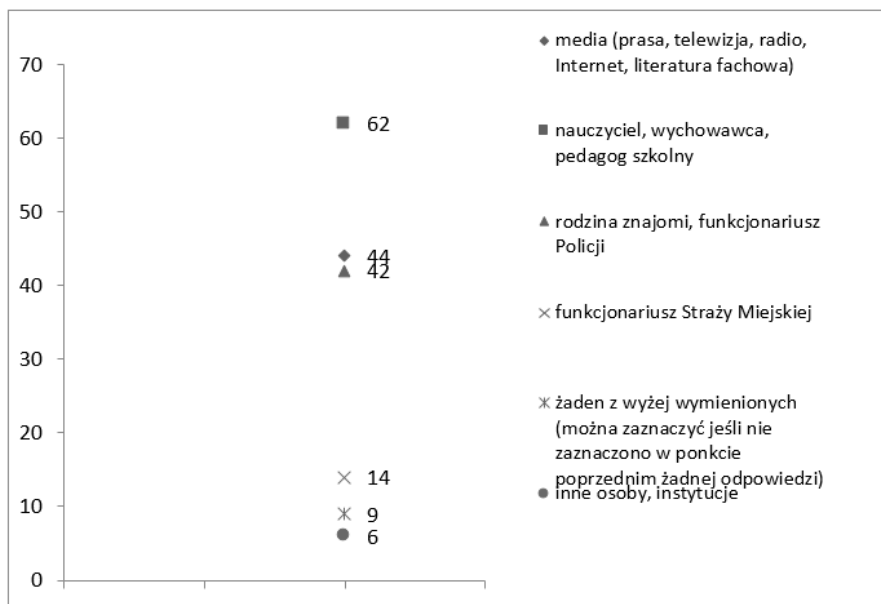
Wykres 6. Działania prewencyjne w zapewnianiu bezpieczeństwa

Badani, w odpowiedzi na pytanie dotyczące pomagania własnymi działaniami, usługami osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej wypowiedzieli się, że: 54% pomaga. Natomiast „nie” odpowiedziało 21% badanych, zaś 25% nie miało zdania na ten temat.



Wykres 7. Gotowość do niesienia pomocy drugiemu człowiekowi w trudnej sytuacji życiowej

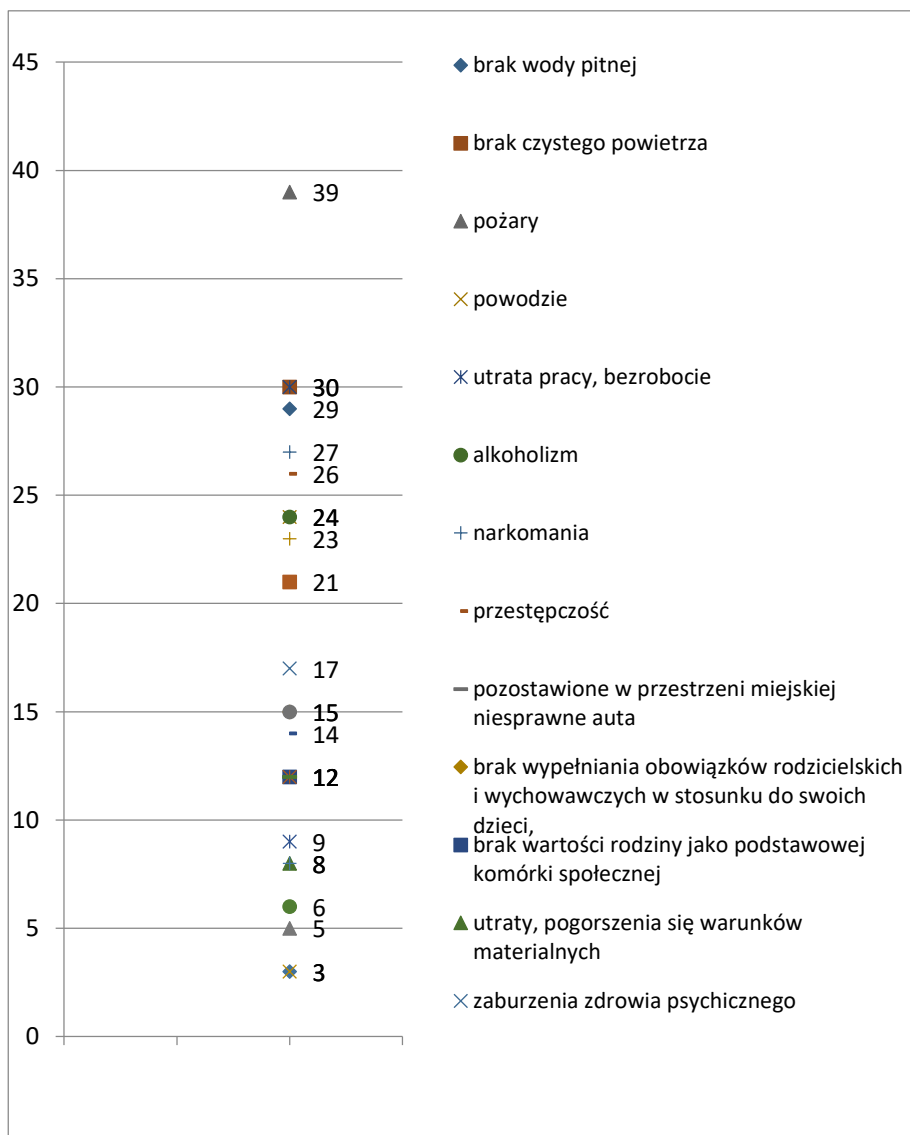
Ankietowani wśród źródeł pozyskiwania wiedzy o bezpieczeństwie na pierwszym miejscu wymienili szkołę – nauczycieli, wychowawcę, pedagoga szkolnego – 62%. W następnej kolejności znalazły się: media – 44% oraz rodzina, znajomi, funkcjonariusz Policji – 42%. Mniej ankietowanych wskazywało na funkcjonariusza straży miejskiej – 14%. Jedynie nieliczni wybrali inne osoby bądź instytucje – 6%, a żadnej z podanych możliwości nie uwzględniło 9%.



Wykres 8. Źródło informacji o bezpieczeństwie

Przekazywanie wiedzy o bezpieczeństwie w szkole wynika z następujących zagrożeń: agresja i przemoc (fizyczna i psychiczna), palenie papierosów, spożywanie alkoholu, zażywanie narkotyków, nieprzestrzeganie zasad bezpieczeństwa, korzystanie z telefonu i Internetu, zwłaszcza z programów prezentujących przemoc, agresję, pornografię, uzależnienie od gier komputerowych, dysfunkcjonalność rodziny, brak właściwej atmosfery wychowawczej i relacji w rodzinie, brak właściwych reakcji nauczycieli i administracji szkoły z uczniami popełniającymi czyny uznawane za aspołeczne. Przekaz wiedzy odbywa się za pomocą przedsięwzięć realizowanych na rzecz bezpieczeństwa w szkołach, nie jest jednak wystarczająco powiązany z innymi formami oddziaływań opiekuńczo-wychowawczych i dydaktycznych. Wymaga ponadto bardziej aktywnych i sprzężonych ze sobą działań instytucji lokalnych, m.in. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, administracji samorządowej itp., a przede wszystkim rozwiązań systemowych, programów realizowanych w szerszym zakresie¹⁹.

¹⁹ A. Pieczywok, *Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 34-36.



Wykres 10. Obawy przed zagrożeniami w najbliższym miejscu zamieszkania

Szeroki wachlarz odpowiedzi respondentów ukazuje, jak niebezpieczne potrafi być najbliższe środowisko człowieka. Można wysnuć tu również inną konkluzję.

zję, mianowicie jak wiele jest do zrobienia w aspekcie zabezpieczenia tzw. „miękkiej” sfery bezpieczeństwa narodowego, w takich wymiarach, jak: wymiar społeczny, ekonomiczny, kulturowy, ekologiczny czy demograficzny²⁰.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo, rozumiane na poziomie antropologicznym, dla człowieka stanowić powinno najwyższą wartość. Przy jego zapewnieniu istnieje możliwość rozwoju i realizacji osobistych, naturalnych i społecznych potrzeb człowieka. Wyposażenie człowieka we wrażliwość względem jego bezpieczeństwa polega na pomocy wychowankowi w osiągnięciu pozytywnej wewnątrzsterowności i zdolności do życia według uznanej przez niego hierarchii potrzeb bezpieczeństwa. Dlatego niezbędne jest przyjęcie pozytywnej wartości potrzeb bezpieczeństwa, tj. zależność, opieka i oparcie, protekcja, wygoda, spokój, wolność od strachu. Nie należy ponadto zapominać o wartościach przez Masłowa uznanych za niezbędne do funkcjonowania, budowanych na fundamentach podstawowych, warunkujących procesy życiowe potrzebach fizjologicznych, tj. jedzenie, woda, tlen, sen. Człowiek nie może funkcjonować poza podstawowymi potrzebami pierwszoplanowymi. Zasadnicze znaczenie ma bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo państwowe), które ma zagwarantować instytucja organizująca społeczeństwo, ale także szeroko rozumiane bezpieczeństwo zewnętrzne, m.in. obrona przed atakami z zewnątrz, oraz wewnętrzne, w postaci sprawnego zorganizowania funkcjonowania instytucji państwa i społeczeństwa, w tym zachowania porządku i ładu publicznego. Do realizacji tych funkcji państwo powołuje do życia wyspecjalizowane organizacje: siły zbrojne i siły porządku wewnętrznego, policję oraz wymiar sprawiedliwości. Istotne zadanie polega na edukowaniu społeczeństwa, uświadamianiu potrzeby, funkcji systemu bezpieczeństwa, instytucji, które za takie bezpieczeństwo mają odpowiadać.

²⁰ S. Wojciechowski, A. Wejszner, *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013, s. 7.

Bibliografia

Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie, Bellona, Warszawa 2006.

Giza T., *Zagrożenia jednostek we współczesnym świecie*, [w:] *Dylematy współczesnej profilaktyki i resocjalizacji*, A. Kieszkowska (red.), Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2008.

Karolczak K., *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011.

Lasota-Jędrzak A., *Bezpieczeństwo narodowe jako zasadniczy element polityki funkcjonowania państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne. Świadomość społeczna i edukacja*, K. Liedel, P. Piasecka (red.), Difin, Warszawa 2017.

Pieczywok A., *Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa*, [w:] *Polityka i bezpieczeństwo*, t. III, Instytut Stosunków Międzynarodowych UJK, Filia w Piotrkowie Trybunalskim, 2012.

Serednicki Ł., *Bezpieczeństwo publiczne i poczucie bezpieczeństwa (teoria „wybitych szyb” w kontekście polskim)*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011.

Szempruch J., *Nauczyciel w warunkach zmiany społecznej i edukacyjnej*, Impuls, Kraków 2012.

Turczyński P., *Bezpieczeństwo europejskie. Systemy, instytucje, funkcjonowanie*, Alta 2, Wrocław 2011.

Wojciechowski S., Wejszner A., *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, Difin, Warszawa 2013.

Zimbardo P.G., Gerrig, R.J., *Psychologia i życie*, PWN, Warszawa 2012.

Żurawski vel Gajewski P., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, PWN, Warszawa 2012.

Adrian Roślon

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA, NARODU I OBYWATELA W KONSTYTUCJI RP – ZARYS PROBLEMATYKI

SECURITY OF THE STATE, NATION AND A CITIZEN IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND – AN OUTLINE OF THE ISSUES

Streszczenie: Artykuł dotyczy konstytucyjnego ujęcia problemu bezpieczeństwa. Wskazano w nim podstawowe regulacje odnoszące się do państwa, narodu i obywatela w obecnie obowiązującej Konstytucji RP – najważniejszym akcie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (złożonym z preambuły i 13 rozdziałów obejmujących 243 artykuły), uchwalonym 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, a zatwierdzonym przez ogólnonarodowe referendum 25 maja 1997 roku, który wszedł w życie 17 października tego samego roku. Celem artykułu jest dokonanie zarazem wstępnej oceny stanu badań nad bezpieczeństwem w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i diagnozy stanu normatywnego. Wskazano również potrzebę nowego odniesienia kategorii bezpieczeństwa. Jest nim nie tylko sam obywatel czy państwo, ale przede wszystkim Rzeczpospolita Polska, postrzegana jako dobro wspólne.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, konstytucja RP, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo RP, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne

Summary: The article concerns the constitutional approach to the problem of security. It presents the basic regulations referring to the state, nation and a citizen in the currently binding Constitution of the Republic of Poland - the highest legal act of the Republic of Poland (consisting of a preamble and 13 chapters covering 243 articles), adopted on April 2nd, 1997 by the National Assembly and approved by nationwide referendum on May 25th, 1997, which entered into force on October 17th of the same year. The aim of the article is to make an initial assessment of the state of security research in the doctrine of constitutional law, as well as to provide a diagnosis in the field of the normative state. The article also points to the need for a new safety category reference. It is not only the citizen or the state itself, but above all the Republic of Poland, perceived as a common good.

Keywords: security, constitution of the Republic of Poland, state security, national security, security of the citizens, security of the Republic of Poland, internal security, external security

Wstęp

Jednym z założeń artykułu jest dokonanie wstępnej diagnozy w zakresie stanu normatywnego, jak również przybliżenie problematyki bezpieczeństwa państwa, narodu, obywateli RP w kontekście gwarancji bezpieczeństwa zawartych w Konstytucji RP.

Każde państwo, niezależnie od wielkości, zamożności, roli na arenie międzynarodowej, zmierza do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa. Realizacja szeroko pojętej polityki bezpieczeństwa od zawsze była priorytetem dla rządzących. Zapewnienie bezpieczeństwa ludności zamieszkującej obszar danego kraju jest jedną z podstawowych funkcji państwa. „Żadne pojedyncze państwo nie jest w stanie samodzielnie stawić czoła współczesnym kompleksowym zagrożeniom”¹, dlatego też rola i znaczenie współpracy międzynarodowej staje się coraz bardziej istotna.

Bezpieczeństwo to pierwotna i egzystencjalna potrzeba każdego człowieka. Bezpieczeństwo zajmuje drugie miejsce (po potrzebach biologicznych) w hierarchii potrzeb podstawowych Abrahama Masłowa². Taka hierarchiczność odnosi się do priorytetu konieczności zaspokojenia określonych potrzeb. Znaczy to tyle, że aby zaspokoić potrzeby wyższego rzędu, trzeba najpierw zaspokoić potrzeby rzędu niższego. W myśl tej teorii człowiek najpierw dąży do zaspokojenia potrzeb fizjologicznych, takich jak pożywienie, mieszkanie, odzież, prokreacja. Dopiero wtedy gdy je zaspokoi interesuje się kolejnymi – w tym przypadku bezpieczeństwem, do którego zaliczyć możemy zabezpieczenie przed chorobą, bezrobociem, starczą niezdolnością do pracy. Kolejnymi potrzebami w piramidzie Abrahama Masłowa są potrzeby przynależności, do których należy potrzeba akceptacji, miłości, przyjaźni, przynależności do grupy. Następna jest potrzeba uznania, w skład której wchodzi potrzeba sukcesu człowieka, szacunku, prestiżu, znaczenia. Na samym wierzchołku piramidy potrzeb Abrahama Masłowa znajdują się potrzeby samorealizacji, do których należy zaliczyć potrzeby rozwijania: siebie,

¹ *European defence – the role of naval power*, dokument A/1813, Europejskie Międzyparlamentarne Zgromadzenie do Spraw Bezpieczeństwa i Obrony, Bruksela 2003.

² Por. A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 2006, s. 76-83.

zdolności, talentów, zainteresowań, rozwoju duchowego oraz potrzeba potwierdzenia własnej wartości. Uogólniając, niezaspokojenie podstawowej potrzeby blokuje rozwój jednostki i ogranicza jego aktywność podejmowaną w celu zaspokojenia kolejnych. Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa staje się zatem warunkiem społecznej integracji oraz współdziałania. Wszelki rozwój jest możliwy w sytuacji, kiedy te dwie podstawowe potrzeby człowieka zostaną zaspokojone.

Pojęcia bezpieczeństwa w kontekście państwa i narodu

Jedną z najbardziej ogólnych definicji bezpieczeństwa można znaleźć w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Pojęcie bezpieczeństwa zostało tam określone jako „stan, który daje poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”³.

Wyróżnić można wiele rodzajów bezpieczeństwa, np.: narodowe/państwowe, światowe (międzynarodowe), publiczne, społeczne, wewnętrzne, zewnętrzne, fizyczne, psychiczne, socjalne itd.⁴

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji bezpieczeństwa państwa. Mimo że brzmią one różnie, to mają wspólny rdzeń znaczeniowy.

B. Banaszak traktuje bezpieczeństwo państwa jako bezpieczeństwo jego poszczególnych obywateli, które określone jest w art. 5 Konstytucji RP⁵. W. Wołpiuk wskazuje, iż art. 5 Konstytucji mówi o decyzji ustrojodawcy, że bezpieczeństwo państwa jest wartością nadrzędną, przewyższającą ochronę praw, wolności, bezpieczeństwa jednostki. Wartości demokratycznego państwa nie mogą zostać zrealizowane bez skutecznej ochrony i bezpieczeństwa tegoż państwa⁶. Ten sam autor uważa, że „Pojmując bezpieczeństwo państwa jako stan wynikający z zadań i działalności państwa – zapewniających bezpieczeństwo członków wspólnoty

³*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, AON, Warszawa 2008, s. 14.

⁴ Ibidem.

⁵ B. Banaszak *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 177.

⁶ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, *Bezpieczeństwo*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 2010, s. 185.

państwowej, należałoby uznać, że za bezpieczne może być uważane nie tylko takie państwo, którego byt, urząd, polityczno-społeczne i gospodarcze oraz terytorium są niezagrożone, lecz także takie, w którym każda jednostka ludzka czuje się bezpiecznie, ponieważ państwo zapewnia wszystkim mieszkańcom prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”⁷.

Bezpieczeństwo narodowe utożsamiane jest często z bezpieczeństwem państwa, ponieważ wywodzi się z egzystencjalnych potrzeb ludzkich społeczności, które zorganizowane są w państwa⁸. Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jest równie ważne jak zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa.

J. Karp definiuje bezpieczeństwo państwa jako: „Stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa oraz jego demokratycznego ustroju. Bezpieczeństwo państwa obejmuje w swym zakresie dyrektywy dbania o jego suwerenność, integralność terytorialną i potencjał obronny, nawet gdy nie występuje zagrożenie ze strony innych państw lub terrorystów”⁹.

Do początków XX wieku pojęcie „bezpieczeństwo państwa” definiowane było jednowymiarowo – jako zdolność państwa do zapewnienia nienaruszalności swojego terytorium, integralności, a także ochronę przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi (głównie w wymiarze militarnym).

Pojęcie bezpieczeństwa narodowego stosuje się zamiennie z pojęciem bezpieczeństwa państwowego. Takie rozwiązanie jest zasadne, ponieważ w art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej zawarto stwierdzenie, że „Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”¹⁰.

Równie istotne co bezpieczeństwo zewnętrzne jest bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Naczelnym zadaniem polityki zagranicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Zadaniem bezpieczeństwa narodowego jest przede wszystkim ochrona wartości społeczeństwa i państwa. Bezpieczeń-

⁷ W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo...*, s. 186-187.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009, s. 108-109.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483) art. 135.

stwo chroni takie wartości jak: przetrwanie, suwerenność, przeżycie ludności, niezawisłość państwa, ideologię, system społeczno-gospodarczy, interesy obywateli za granicami państwa, postęp gospodarczy itp.¹¹

Pojęcie bezpieczeństwa w Konstytucji RP

Bezpieczeństwo w sensie ogólnym utożsamiane jest ze stanem spokoju, zabezpieczenia, pewności, ochrony czy braku zagrożeń. Rozumienie bezpieczeństwa jako braku zagrożeń jest o tyle słuszne, ponieważ tylko w takich warunkach możliwy jest rozwój. Bezpieczne państwo jest w stanie zapewnić podstawy rozwoju swoich obywateli. Należy jednak pamiętać, iż działanie zgodne z takim podejściem powoduje przeniesienie punktu ciężkości z państwa na jednostkę.

Termin „bezpieczeństwo” pojawia się dwukrotnie wśród zasad ustroju państwa. W rozdziale pierwszym Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zatytułowanym *Rzeczpospolita*, art. 5 stanowi, że „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”¹².

Słowo bezpieczeństwo w przytoczonym artykule jawi się jako synonim pozostałych. W każdą część zdania artykułu można wstawić słowo bezpieczeństwo, nie tracąc przy tym sensu zapisu. I tak, należy stwierdzić, że zadaniem Rzeczypospolitej Polskiej jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa, niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnienie bezpieczeństwa wolności, praw człowieka i obywatela oraz zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, a poza tym zapewnienie bezpieczeństwa dziedzictwu narodowemu i środowisku.

Przepis ten współbrzmi z art. 26 Konstytucji, zgodnie z którym „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”¹³ oraz „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”¹⁴.

¹¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 14.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483), art. 5.

¹³ Ibidem, art. 26.

¹⁴ Ibidem.

Do Konstytucji RP wprowadzono ponadto pojęcie bezpieczeństwa, które połączone jest z ważnym interesem gospodarczym, bezpieczeństwem ekologicznym, konsumentów, czy też bezpieczeństwem obywateli w odniesieniu do ewentualnego zagrożenia ustroju państwa. Katalog ten ma charakter otwarty. Zaobserwować można jego ciągle poszerzanie. Wynika to z potrzeb rozwoju społeczeństwa. Dzięki otwartemu charakterowi katalogu możliwe jest zapewnienie ochrony wielu dziedzin życia. Należy pamiętać, iż zakres przedmiotowy stanowi główne kryterium bezpieczeństwa. W literaturze prawniczej jednolita definicja terminu „bezpieczeństwo państwa” czy „bezpieczeństwo narodu” nie została jednak sformułowana. Należy przyjąć, iż ustawodawca, uchwalając Konstytucję RP, przewidywał sytuację, w której rola państwa nie zostanie ograniczona do wąskiego zakresu, lecz będzie odnosiła się do wieloaspektowości bezpieczeństwa.

W Konstytucji wyróżniono także bezpieczeństwo zewnętrzne oraz wewnętrzne. Bezpieczeństwo zewnętrzne łączy się z suwerennością oraz niepodległością, a także z integralnością terytorialną (nienaruszalnością granic) państwa. Bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się głównie do zagrożeń militarnych związanych z otoczeniem państwa od strony zewnętrznej. Z kolei bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do porządku wewnętrznego państwa, czyli kategorii porządku życia i zdrowia obywateli, porządku prawnego w kontekście wszelkiego rodzaju katastrof naturalnych czy klęsk żywiołowych. Bezpieczeństwo wewnętrzne związane jest bezpośrednio z zapewnieniem spokojnego, sprawnego funkcjonowania organów publicznych. Bezpieczeństwo państwa i narodu łączą ze sobą aspekty zewnętrzny oraz wewnętrzny.

Z kolei wyjaśniając pojęcie bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym, trzeba zaznaczyć, że głównymi adresatami, którzy podlegają ochronie, jest państwo oraz grupa społeczna złożona z pojedynczych jednostek.

Należy zauważyć, iż bezpieczeństwo RP winno być definiowane w sposób jak najbardziej otwarty. Dzięki temu jest możliwe zapewnienie elastycznych reakcji na rzeczywistość, która w sposób dynamiczny się zmienia.

Bezpieczeństwo jednostki w Konstytucji RP

W rozdziale drugim Konstytucji RP z 1997 r. – *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, termin „bezpieczeństwo” pojawia się najczęściej.

Art. 30 traktuje o obowiązku ochrony przez władzę publiczną godności każdego człowieka¹⁵. W myśl art. 31 ust. 1 Konstytucji każdy człowiek ma prawo do wolności. Jest ona chroniona prawnie¹⁶. Art. 66 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa”¹⁷. Art. 74 ust. 1: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”¹⁸. Następnie art. 76, który mówi, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

W rozdziale piątym ustawy zasadniczej – *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* – zawarte są regulacje odnoszące się do bezpieczeństwa, w powiązaniu z zadaniami urzędu Prezydenta RP. Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, a także stoi na straży suwerenności oraz bezpieczeństwa państwa, jak również nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zaś „organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”¹⁹.

Również w rozdziale VI Konstytucji RP – *Rada Ministrów i administracja rządowa* – znaleźć można odwołanie do terminu „bezpieczeństwo”. Otóż art. 146 ust. 4 pkt 7-8 traktują o tym, że Rada Ministrów, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i innych ustawach, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa²⁰.

W rozdziale jedenastym ustawy zasadniczej – *Stany nadzwyczajne* – w art. 230 ust. 1 znajduje się zapis, iż „w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa”²¹.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483). art. 30.

¹⁶ Ibidem, art. 31 ust. 1.

¹⁷ Ibidem, art. 66 ust. 1.

¹⁸ Ibidem, art. 74 ust. 1.

¹⁹ Ibidem, art. 135.

²⁰ Ibidem, art. 146 ust. 4 pkt 7-8.

²¹ Ibidem, art. 230 ust. 1.

Bezpieczeństwo państwa, narodu i obywateli RP w kontekście ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela

Ustrojodawca wskazuje na pewną przewagę państwa nad jednostką w kontekście priorytetu zapewnienia bezpieczeństwa. Widoczne jest to zwłaszcza w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje on na fakt, iż ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw konstytucyjnych mogą być ustanowione tylko w ustawach oraz tylko w sytuacji, kiedy są one konieczne dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, w demokratycznym państwie. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw²². Art. 31 ust. 3 uwiadamia konflikt pomiędzy wolnością jednostki a bezpieczeństwem ogółu. Można dojść do wniosku, że aby zapewnić poszczególnej jednostce bezpieczeństwo, trzeba zapewnić je państwu i odwrotnie. Prawo jednostki do życia w pokoju jest jednym z podstawowych praw. Dlatego też dla skutecznego zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa konieczne jest zastosowanie instrumentów, które mogą ograniczyć prawa i wolności jednostki.

Jedno ze współczesnych egzystencjalnych pytań dotyczy kwestii, ile ludzie są w stanie poświęcić wolności w imię bezpieczeństwa, a ile bezpieczeństwa w imię wolności. Wydawać się może, iż nie jest możliwe jednoczesne zapewnienie przez organy państwowe bezpieczeństwa jednostce przy zapewnieniu jej wolności.

Warto pamiętać, iż z jednej strony Rzeczpospolita Polska jest świadczeniodawcą bezpieczeństwa dla narodu – o czym traktuje art. 5 ustawy zasadniczej – z drugiej zaś jest świadczeniobiorcą obowiązków wypełnianych przez obywateli. Odnosi się to również do zakresu bezpieczeństwa państwa, o czym traktują art. 82, 85 oraz pośrednio art. 136 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Bibliografia

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

²² Ibidem, art. 31 ust. 3.

European defence – the role of naval power, dokument A/1813, Europejskie Między-
parlamentarne Zgromadzenie do Spraw Bezpieczeństwa i Obrony, Bruksela 2003.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.

Jaraczewski J., *Bezpieczeństwo jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, S. Biernat (red.), Warszawa 2013.

Karp J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.

Masłow A., *Motywacja i osobowość*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 2006.

Oniszczyk J., *Wolność i bezpieczeństwo w demokracji (preteksty ograniczeń wolności i gwarancje ich ochrony)*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2012.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

Piechowiak M., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, W.J. Wołpiuk (red.), Warszawa 2008.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wyd. 6, AON, Warszawa 2008.

Wołpiuk W.J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. II, *Bezpieczeństwo*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 2010.

Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Filip Świtkowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Wydział Humanistyczny

ROLA I ZADANIA PREZYDENTA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO GWARANTA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

ROLE AND TASKS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND
AS A GUARANTEE OF STATE SECURITY

Streszczenie: Bezpieczeństwo państwa we współczesnym świecie jest wypadkową wielu skorelowanych ze sobą czynników. Dynamicznie rozwijający się świat nieustannie tworzy nowe formy zagrożeń. Niniejszy artykuł wskazuje determinanty bezpieczeństwa Polski w XXI wieku oraz poddaje analizie regulacje prawne dotyczące roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Podjęta została ponadto próba wypracowania postulatów *de lege ferenda*, mających przyczynić się do usprawnienia polskiego systemu obronności w analizowanym zakresie.

Słowa kluczowe: prezydent, bezpieczeństwo państwa, armia, premier, kontrasygnata

Summary: State security in the modern world is the result of a variety of correlated factors. Dynamically developing world is constantly creating new forms of threats. The article points to the determinants of security of the Republic of Poland in the 21st century and analyzes the regulations concerning the role of the President of the Republic of Poland as a guarantor of state security. Furthermore, an attempt has been made to create the proposals *de lege ferenda* which will contribute to improve Polish system of defense in this respect.

Key words: President, state security, the army, Prime Minister, countersignature

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo państwa we współczesnym świecie jest wypadkową wielu skorelowanych ze sobą elementów. Policentryczny porządek polityczny oraz dynamiczny rozwój technologiczny powodują, iż niezwykle trudnym zadaniem jest określenie, który czynnik jest priorytetowy w zapewnieniu bezpieczeństwa

i ładu społecznego. W kontekście niniejszego artykułu istotne jest wskazanie determinantów bezpieczeństwa państwa polskiego oraz roli, jaką odgrywa Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w jego zapewnieniu.

Determinanty bezpieczeństwa Polski w XXI wieku

Determinanty bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku można ująć w trzech strategicznych wymiarach, tj. globalnym, regionalnym oraz krajowym.

W wymiarze globalnym jedno z największych wyzwań stanowią działania państw nierespektujących norm prawa międzynarodowego lub respektujących je wybiórczo. Niezwykle niebezpiecznym elementem w tym kontekście jest podważanie porozumień rozbrojeniowych. Prowadzi to nie tylko do wyścigu zbrojeń (co ma przełożenie na sytuację ekonomiczno-społeczną w państwach uczestniczących w owym wyścigu), ale także do rozprzestrzenienia broni masowego rażenia, która może być wykorzystana do agresywnych działań podejmowanych przez państwa autorytarne lub grupy terrorystyczne.

Ponadto postęp technologiczny całkowicie zmienił *modus operandi* organizacji terrorystycznych. Obecnie cyberterroryzm stanowi jedno z największych zagrożeń dla struktur państwowych. Zorganizowane ataki sieciowe na infrastrukturę krytyczną mogą doprowadzić do niewydolności systemu bezpieczeństwa i paraliżu państwa. Wskazać w tym miejscu należy także, iż nie tylko organizacje terrorystyczne dopuszczają się tego typu ataków, ale także wyspecjalizowane komórki służb niektórych państw, które zbudowały system szkoleń swoich cyberarmii.

Analizując zagadnienia dotyczące zagrożeń wynikających z rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, nie sposób pominąć związanego z nim zwiększenia zapotrzebowania na surowce, takie jak energia czy żywność. Automatyzacja życia ludzkiego, będąca konsekwencją kolejnej rewolucji technologicznej, w połączeniu ze wzrostem demograficznym prowadzić może w przyszłości do konfliktów o skali globalnej, wynikających z braku dostatecznej ilości zasobów.

W wymiarze regionalnym bezpieczeństwo Polski determinowane jest głównie przez ścisłą współpracę z państwami Zachodu. Kluczowe znaczenie ma partnerstwo militarne w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Strategiczna

obecność wojsk NATO w Polsce stanowi przeciwwagę dla odbudowy mocarstwowości Rosji oraz niestabilności politycznej niektórych „nowych demokracji” powstałych po rozpadzie ZSRR¹.

Niezwykle istotna jest również spójna polityka Unii Europejskiej, w szczególności wobec Rosji. Dotyczy to nie tylko polityki obronnej, ale także dyplomatycznej i gospodarczej. Starzenie się społeczeństwa oraz położenie geopolityczne Polski powoduje, iż tylko ścisła współpraca z europejskimi partnerami może zapewnić bezpieczeństwo finansowo-gospodarcze państwa, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Ogromne wyzwanie dla Unii Europejskiej, w tym także Polski, stanowi problem niekontrolowanego napływu imigrantów z Bliskiego Wschodu oraz państw afrykańskich. Skala tego zjawiska wykazała brak jednolitej wizji polityki imigracyjnej w Unii Europejskiej oraz doprowadziła do radykalizacji nastrojów społecznych. Potencjalnie stanowi to zagrożenie całkowitej destabilizacji strukturalnej Unii.

Wymiar krajowy bezpieczeństwa jest w wielu aspektach spójny z determinantami w wymiarze globalnym i regionalnym. Jerzy Stańczyk postawił nawet tezę, iż w strategii bezpieczeństwa krajowego Polska jawi się bardziej jako „państwo reagujące na zmiany swego otoczenia zewnętrznego, niż kreujące własne rozwiązania”². Stwierdzenie to jest jednak zdecydowanie zbyt daleko idące i nie uwzględnia specyfiki struktur organizacji ponadnarodowych, szczególnie Unii Europejskiej, w ramach której decyzje wypracowywane są na bazie strategii krajowych państw członkowskich. Przywołać tu można chociażby Partnerstwo Wschodnie, którego Polska była inicjatorem, a wpisywało się ono w strategiczne założenia krajowej polityki bezpieczeństwa.

W dobie powszechnej cyfryzacji informacja jest kluczowym elementem funkcjonowania państwa, dlatego też szpiegostwo stanowi jedno z największych zagrożeń. Dotyczy to nie tylko tradycyjnych form wykradania informacji, podejmowanych przez wywiad strategiczny innych państw, ale także coraz bardziej powszechnej dywersji informacyjnej. Media społecznościowe są szczególnie

¹ M. Śliwka, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, *Bezpieczeństwo RP wczoraj i dziś*, Kraków 2014, s. 153-154.

² A. Chabasińska, Z. Czachór, *Bezpieczeństwo narodowe Polski: Zagrożenia i determinanty zmian*, Warszawa 2016, s. 61.

podatne na tego typu działania. Odpowiednio sformułowany i ukierunkowany przekaz może prowadzić do wpływu na decyzje podejmowane przez polityków, jak i na zachowania społeczne.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako gwarant bezpieczeństwa państwa

Wiele nowych form zagrożeń powoduje, iż niezbędne staje się wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań, wychodząc naprzeciw potrzebom zapewnienia bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, iż „stare” instytucje nie mają racji bytu. Jednakże niezbędne jest w tym kontekście dostosowanie ich do dynamicznie rozwijającego się świata. Jedną z tych instytucji jest urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który jest gwarantem bezpieczeństwa państwa. W szczególności chodzi o zakres jego kompetencji jako zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej w 1997 roku³, wyraźnie ukształtowały polski system ustrojowy jako parlamentarno-gabinetowy⁴. W zakresie władzy wykonawczej wiodąca rola przypisana została Radzie Ministrów. Prezydent natomiast stał się czynnikiem stabilizującym system polityczny, dbającym o ład konstytucyjny i mającym zapewnić równowagę władz.

Konstytucja wymaga od organów władzy wykonawczej ścisłej współpracy. Swoistym forum stworzonym w tym celu jest Rada Gabinetowa, którą obok prezydenta współtworzy Rada Ministrów. Rada Gabinetowa zajmuje się rozpatrywaniem spraw szczególnej wagi, jednakże nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. „Rada Gabinetowa jest instytucją integrującą dwa ośrodki władzy politycznej w Polsce w jeden organizm formułujący rozstrzygnięcia polityczne o losach państwa i narodu w sytuacjach szczególnych zagrożeń”⁵. Tak więc organ ten winien być jednym z głównych czynników rozwiązywania sytuacji zagrażających państwu, jednak w praktyce jego charakter jest co najwyżej symboliczny.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴ J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 252.

⁵ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 62.

Konstytucja określa prezydenta jako strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa, zapewniającego niepodzielność i nienaruszalność jego terytorium. Prezydent powinien więc chronić państwo zarówno przed zagrożeniami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi⁶. W kontekście różnorodności wyzwań dotyczących bezpieczeństwa Polski zakres jego działania wydaje się niemal nieograniczony.

Jedną z najistotniejszych, choć bardzo często pomijanych w analizach, kompetencji prezydenta w sferze bezpieczeństwa państwa jest możliwość ingerencji w proces prawodawczy. Głowa państwa, oprócz korzystania z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, posiada również prawo wetowania ustaw przyjętych przez parlament lub wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie ich zgodności z Konstytucją⁷. W praktyce jednak prezydenci niezwykle rzadko korzystali z tej możliwości, oddając inicjatywę prawodawczą parlamentowi i Radzie Ministrów⁸.

Na mocy art. 134 ust. 1 prezydentowi zostało przypisane najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Głowie państwa przypisuje się przymiot apolityczności, tak więc jest to koherentne z zasadą cywilnej kontroli nad wojskiem, wyrażoną w art. 26 ust. 2 Konstytucji. Jest to podstawą ustrojową każdego demokratycznego państwa prawa, a także zapewnia w pełni profesjonalny charakter armii⁹.

Ponadto określenie „najwyższy” wyraźnie wskazuje, iż to właśnie głowa państwa sprawuje główne kierownictwo w tym zakresie. Jednakże można również na tej podstawie domniemywać, iż istnieją inne organy, którym przypisany jest – chociaż zdecydowanie mniejszy – zakres zwierzchnictwa. Chodzi przede wszystkim o Radę Ministrów, a w szczególności ministra obrony narodowej¹⁰. To właśnie za pośrednictwem tego ministra prezydent sprawuje swoje zwierzchnictwo w cza-

⁶ D. Dudek, Z. Husak i inni, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 146.

⁷ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 202.

⁸ E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 208.

⁹ M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 42.

¹⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 158

sie pokoju. Wszelkie jego działania, zarówno z zakresie prezydenckich kompetencji konstytucyjnych i ustawowych, jak i działań niewładczych, winny być wykonywane za pośrednictwem i w porozumieniu z ministrem obrony narodowej¹¹. Określenia „za pośrednictwem” nie należy jednak rozumieć w ten sposób, iż prezydent nie może podejmować żadnych bezpośrednich działań wobec armii. Głowa państwa może chociażby osobiście brać udział w manewrach polskich Sił Zbrojnych czy wygłaszać przemówienia dotyczące spraw armii¹².

W porównaniu z poprzednimi regulacjami ustrojowymi, tym razem prezydent pozbawiony został możliwości wpływu na wybór ministra obrony narodowej. Przyczyn takich rozwiązań można upatrywać w działaniach prezydenta Lecha Wałęsy, który starał się całkowicie podporządkowywać sobie ministra obrony narodowej, a tym samym zwiększyć swój wpływ na politykę obronną państwa. Obecne regulacje, pomimo formalnej podległości, zapewniają więc ministrowi niezależność od głowy państwa, co paradoksalnie może prowadzić do istnienia dwóch konkurencyjnych względem siebie wizji polityki obronnej, a w konsekwencji do zaburzenia efektywności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa.

W Konstytucji RP nie zostały wprost określone zasady sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny. Z treści art. 134 ust. 2 wnioskować można jedynie, iż głowa państwa nie sprawuje go za pośrednictwem ministra obrony narodowej, bowiem temporalny zakres tej sytuacji jest ograniczony na czas pokoju. W związku z tym w stanie wojny dopuszcza się dwie możliwości sprawowania zwierzchnictwa – bezpośrednio i pośrednio¹³. Co do pierwszego sposobu oczywiste jest, iż w wyjątkowych sytuacjach (a taką jest stan wojny), prezydent może bezpośrednio sprawować swoje zwierzchnictwo. Natomiast w odniesieniu do pośredniego zwierzchnictwa, głowa państwa może działać za pośrednictwem powoływanego przez siebie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż co do zasady prezydent nie może mianować Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych z własnej inicjatywy, ponieważ do wystąpienia z ta-

¹¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 66.

¹² M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, op. cit., s. 46.

¹³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 292.

kim wnioskiem uprawniony jest Prezes Rady Ministrów. Jednakże nieodosobniony jest pogląd, iż tak skomplikowana procedura w stanie wojny jest wysoce nieefektywna. Wobec czego niektórzy badacze twierdzą, iż poprzez stan nadzwyczajny prezydent jest w stanie sam podjąć inicjatywę w tej sprawie¹⁴. Wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym akt ten dla swojej ważności wymagałby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, co stanowi kolejny przejaw nadmiernego skomplikowania owej procedury w sytuacjach kryzysowych. Najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych powinien być uprawniony do samodzielnego działania w tej materii, tak aby sprawnie móc zagwarantować bezpieczeństwo państwa.

W odniesieniu do mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych pojawia się druga kwestia, budząca znaczne wątpliwości. Mianowicie na mocy art. 5 ust. 1a Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 roku¹⁵, Prezydent wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie istnieje natomiast żaden przepis stanowiący o konieczności, o ile to możliwe, mianowania tej osoby na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Prezydent posiada także kompetencje do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, nadane mu na mocy art. 134 ust. 3 Konstytucji. Dzięki temu może wpływać na kształt kadry dowódczej armii, a także zagwarantować jej apolityczność. Decyzja najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w tym zakresie jest arbitralna i nie podlega żadnym merytorycznym wymagom. Oczywiście, wypełniając swoją rolę z należytą starannością, powinien wybrać kandydata posiadającego właściwe przygotowanie oraz doświadczenie bojowe. Ponadto należy podkreślić, iż wszystkie decyzje nominacyjne, zgodnie z dobrym zwyczajem, podlegają konsultacji z ministrem obrony narodowej¹⁶.

Konstytucja nie określa natomiast czasu trwania kadencji dowódców czy trybu i warunków ich odwołania. Regulacje te znalazły się w Ustawie z dnia

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 977.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 667.

11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁷. Jak stanowi art. 43 ust. 3, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej z zajmowanego stanowiska może zwolnić prezydent, działając w porozumieniu z ministrem obrony narodowej lub na jego wniosek, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby Sił Zbrojnych. Użycie przez ustawodawcę tak nieprecyzyjnego określenia powoduje, iż w praktyce bardzo często to przesłanki polityczne, a nie merytoryczne, odgrywają znaczącą rolę w zmianach kadrowych w polskiej armii.

Ponadto kompetencje nominacyjne głowy państwa rozciągają się także na stopnie wojskowe. Dotyczy to m.in. najwyższych stopni oficerskich, tj. generała i admirała. Podkreślić należy, iż są one ściśle powiązane ze stanowiskami służbowymi, wobec czego prezydent może dzięki temu istotnie zwiększać swoje możliwości kreacyjne wobec kadry kierowniczej polskiego wojska. Bardzo często dochodzi do sytuacji, w której głowa państwa, odmawiając konkretnemu oficerowi nadania wyższego stopnia, blokuje jego awans w strukturach armii. Prezydent nie musi podawać przyczyny decyzji odmownej, co godzi nie tylko w przejrzystość całej procedury awansu, ale także rzuca cień podejrzeń o upolitycznianie przez niego decyzji kadrowych. Dlatego też w ramach postulatów *de lege ferenda* należy uwypuklić potrzebę wprowadzenia obligatoryjnego uzasadniania decyzji podejmowanych przez prezydenta w zakresie jego kompetencji nominacyjnych, tak aby wyłącznie przesłanki merytoryczne mogły stać na drodze awansu polskich żołnierzy.

Prezydent posiada kompetencje w zakresie wyrażania zgody na użycie polskich Sił Zbrojnych poza granicami kraju. Jednakże może to zrobić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, gdy armia ma zostać użyta w celu wzięcia udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa lub państw sojuszniczych oraz w przypadku brania udziału w misji pokojowej. Natomiast w razie konieczności udziału polskich Sił Zbrojnych w akcji zapobieżenia aktom terrorystycznym lub ich skutkom, z wnioskiem do głowy państwa może wystąpić Rada Ministrów. Nie ulega wątpliwości, iż bez względu na to, kto występuje z inicjatywą użycia polskich Sił Zbrojnych, to prezydent kompetentny jest do ostatecznego

¹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. 2003 nr 179 poz. 1750.

podjęcia decyzji zarówno pozytywnej, jak i negatywnej, gdyż to właśnie jemu przypisana jest rola strażnika bezpieczeństwa państwa. Jednakże zaznaczyć trzeba, iż nie może on zmieniać lub uzupełniać treści złożonego wniosku¹⁸.

Odmienne natomiast wygląda możliwość użycia polskiego wojska poza granicami kraju w celu innym niż interwencyjny. Chodzi tu o pobyt w trzech zasadniczych celach: szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych i humanitarnych oraz przedsięwzięć reprezentacyjnych. W tym zakresie prezydent został całkowicie pominięty w procesie decyzyjnym, co wydaje się niezrozumiałe, gdyż zwierzchnictwo głowy państwa nad Siłami Zbrojnymi jest zwierzchnictwem generalnym, a nie ograniczającym się jedynie do działań bojowych.

Przez wiele lat najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych pozostawał także bez wpływu na możliwość przebywania obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dopiero dzięki nowelizacji ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium z dnia 31 marca 2016 roku uzyskał on kompetencje do wyrażania zgody na ów pobyt. Ponadto prezydent został wyposażony w uprawnienia znacznie szersze, aniżeli tylko pozytywne lub negatywne ustosunkowanie się do wniosku złożonego przez ministra obrony narodowej. Głowa państwa może określić warunki, cel oraz zasady, na jakich obce wojska mają prawo pobytu na terytorium Polski.

W celu omówienia prezydenckich uprawnień dotyczących stanów nadzwyczajnych, najpierw należy odróżnić od nich stan wojny, gdyż ten nie został ujęty przez Konstytucję jako jeden z nich. Stan wojny dotyczy stosunków pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego, tak więc nie można go utożsamiać ze stanem wojennym, który dotyczy organizacji wewnętrznej państwa. Oczywiście w praktyce oba stany bardzo często występują jednocześnie.

W świetle Konstytucji prawo do decydowania o stanie wojny przyznane zostało Sejmowi. W art. 116 ust. 2 uregulowano jednak sytuację, gdy niemożliwe jest obradowanie Sejmu – wówczas decyzję w sprawie stanu wojny wydaje prezydent. Aczkolwiek i w tym zakresie pojawia się problem kontrasygnaty, ponieważ

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 666.

jest ona wymagana dla ważności aktu głowy państwa, co sprawia, iż nadmierna formalizacja tej procedury może powodować opóźnienia reakcji na zagrożenie.

W art. 136 Konstytucji przyznano głowie państwa prawo zarządzania powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* Akademii Obrony Narodowej mobilizacja obejmuje „prawne, organizacyjne i praktyczne przygotowanie struktur państwa, w tym sił zbrojnych do działalności w okresie kryzysu i wojny, z jednoczesnym uregulowaniem zasad i sposobów ich funkcjonowania na wypadek zaistnienia tych stanów”¹⁹.

Użycie przez prezydenta Sił Zbrojnych do obrony kraju nie musi ograniczać się do działania wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dozwolone jest przeprowadzenie akcji także poza granicami, jednakże musi ona dotyczyć likwidacji bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia²⁰.

Mankamentem zarządzania powszechnej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej przez prezydenta jest konieczność czekania na wniosek premiera. W dobie rozwoju technologicznego państwa powinny być zdolne do natychmiastowej reakcji, dlatego też konieczne są zmiany legislacyjne w tym zakresie, tak aby najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych mógł działać z własnej inicjatywy w drodze rozporządzenia. Oczywiście regulacja ta powinna być obwarowana ograniczeniami wyłącznie do sytuacji, w których prowadzone są działania zbrojne obcych jednostek militarnych na terytorium Polski.

Jeden ze stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny, może być wprowadzony przez prezydenta po otrzymaniu wniosku od Rady Ministrów, na części lub na całym terytorium państwa. Przesłanki do wprowadzenia stanu wojennego zawiera art. 229 Konstytucji, a są nimi: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub sytuacja, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Przepis ten został doprecyzowany w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym

¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 72.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., s. 672.

organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 roku.²¹ Jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa uznano w niej także działania w cyberprzestrzeni, co pozostaje w zgodzie z wymogami współczesnego świata.

Prezydent jest władny do zniesienia stanu wojennego, jednakże wyłącznie gdy ustaną przyczyny, dla których został on wprowadzony, a także musi otrzymać wniosek w tym zakresie od Rady Ministrów²². Warto także podkreślić, iż nie istnieją regulacje dotyczące okresu, na jaki zostaje wprowadzony stan wojenny. Wynika to z faktu, iż przesłanki do jego wprowadzenia mają charakter sytuacji zewnętrznej, która nie jest zależna od struktur państwowych²³.

Uprawnienia najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego są niezwykle szerokie. Może on m.in. postanawiać o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania czy uznawać określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Prezydent posiada także kompetencje do wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów, drugiego ze stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wyjątkowego, gdy zagrożony jest konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Stan wyjątkowy wprowadzany jest na czas określony, który nie może trwać dłużej niż 90 dni (z możliwością przedłużenia o 60 dni). Określenie zarówno początku, jak i końca trwania stanu wyjątkowego sprawia, iż niekonieczne jest wydawanie rozporządzenia znoszącego go, gdyż przestaje obowiązywać z mocy prawa²⁴. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy przed zakończeniem tego okresu ustały przyczyny, dla których go wprowadzono – wtedy głowa państwa, na wniosek Rady Ministrów, wydaje postanowienie o zniesieniu stanu wyjątkowego²⁵.

Warto zwrócić uwagę także na art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym z 21 czerwca 2002 roku²⁶, który nadaje prezydentowi uprawnienia do użycia Sił

²¹ Ustawa 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.

²² A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 60.

²³ M. Zbyd, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, op. cit., s. 49.

²⁴ E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 159.

²⁵ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 62.

²⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985.

Zbrojnych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas stosowane siły i środki zostały wyczerpane. Oczywiście zapis ten może budzić uzasadnione wątpliwości, gdyż głowa państwa uprawniona jest do użycia siły militarnej wobec zagrożenia mającego w głównej mierze charakter wewnętrzny, a jak pokazuje historia, czasami „zagrożenie” może być czysto polityczne. Zapis ten jest tym bardziej kontrowersyjny, iż decyzja najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nie musi być konsultowana z parlamentem.

Konkluzja

Współczesne bezpieczeństwo państwa jest zależne od wielu skorelowanych ze sobą czynników. Rozwój cywilizacyjny, w szczególności technologiczny, powoduje powstawanie nowych form zagrożeń dla państwa. Wobec ich złożoności niezbędne są innowacyjne rozwiązania, ale także dostosowanie „starych” instytucji do potrzeb współczesności.

Filarem polskiego systemu bezpieczeństwa jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. To właśnie jemu przypisana jest rola gwaranta bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Konstytucja narzuca ścisłą współpracę pomiędzy organami władzy wykonawczej, jednakże stworzona na mocy jej przepisów Rada Gabinetowa nie spełnia oczekiwań, będąc organem o charakterze co najwyżej symbolicznym. Dlatego też należy zmodyfikować jej funkcjonowanie tak, aby mogła stać się efektywnym forum koordynowania działań pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów, w szczególności podczas stanu wojennego.

Niezbędne są także zmiany w zakresie polskiej instytucji kontrasygnaty, tak żeby prezydent, otrzymując wniosek od Rady Ministrów bądź od konkretnego ministra, nie musiał następnie uzyskiwać kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pod wydanym przez siebie aktem. Jest to niezbędne do sprawnego funkcjonowania systemu obronnego państwa.

Potrzebna jest także likwidacja konieczności współpracy prezydenta z Radą Ministrów w zakresie korzystania przez niego z kompetencji do mianowania i odwoływania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny. Ponadto niezbędne są bardziej szczegółowe regulacje dookreślające zakres uprawnień oraz

tryb funkcjonowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a w szczególności dotyczy to okresu przygotowawczego do pełnienia tej roli oraz wymogów merytorycznych stawianych przed kandydatem.

W odniesieniu do kompetencji nominacyjnych głowy państwa w zakresie Sił Zbrojnych, należy wprowadzić obligatoryjne uzasadnienie podejmowanych decyzji, tak aby cała procedura stała się bardziej przejrzysta, a także aby ograniczyć możliwość wpływu innych czynników niż merytoryczne na decyzje personalne.

Wprowadzenie powyższych zmian z pewnością przyczyni się do poprawy sprawności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa, jednocześnie zwiększając jego efektywność i transparentność.

Bibliografia

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Chabasińska A., Czachór Z., *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, Warszawa 2016.

Dudek D., Husak Z. i inni, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013.

Kielin-Maziarz J., Wawrzyniak J., *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.

Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.

Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.

Śliwka M., Żebrowski A., Kłaczyński R., *Bezpieczeństwo RP wczoraj i dziś*, Kraków 2014.

Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002 nr 113 poz. 985.

Ustawa 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

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. 2003 nr 179 poz. 1750.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

Zbyd M., Stelmasiak J., Sikora K., *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI I HISZPANII

THE CONCEPT OF SECURITY IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY
OF POLAND AND SPAIN

Streszczenie: Artykuł podejmuje kwestię pojęcia bezpieczeństwa narodowego zawartego w strategiach bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii, a więc jego zakres przedmiotowy i podmiotowy. Określono w nim sposób ujęcia zagadnienia (paradygmat szeroki/wąski, ujęcie statyczne/dynamiczne). Przedstawiono ewolucję pojęcia w kolejnych strategiach bezpieczeństwa przyjmowanych w analizowanych krajach, jak również dokonano porównania z ujęciem tego zagadnienia zawartym w strategiach bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Porównane zostaną również katalogi zagrożeń zawarte w dokumentach.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, strategia, strategia bezpieczeństwa narodowego, Polska, Hiszpania

Summary: The article raises the issue of national security presented in national security strategies of Poland and Spain and presents its material and personal scope. The way of presenting the issue is set out (wide or narrow paradigm, static or dynamic approach). It presents the evolution of the idea in the subsequent security strategies adopted in the described countries. Moreover, the article draws a comparison between these strategies and the approach towards the issue of security strategies of the European Union. The article makes a comparison of the catalogues of threats to national security presented in the documents.

Key words: security, strategy, national security strategy, Poland, Spain

Wprowadzenie

Termin „bezpieczeństwo” jest w aktualnym dyskursie publicznym i akademickim równie popularny, co niedookreślony. Niniejszy artykuł podejmuje próbę

ustalenia znaczenia tego pojęcia w strategiach bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii, jako dokumentach kluczowych dla polityki bezpieczeństwa państwa. We współczesnym, zglobalizowanym i złożonym świecie bezpieczeństwo przestało być zagadnieniem związanym jedynie z wojskowością i obronnością, lecz łączy w sobie szeroki katalog spraw i problemów. By odpowiedzieć na zagrożenia skomplikowanego świata, władze współczesnych państw, a także organizacje międzynarodowe przyjmują programowe dokumenty, jakimi są strategie bezpieczeństwa (również strategie rozwoju). Dokumenty te odzwierciedlają zmianę, jaka dokonała się w postrzeganiu bezpieczeństwa przez społeczeństwo i polityków. Traktują one bezpieczeństwo narodowe w kategoriach systemowych, jako całość, na którą składa się szereg elementów różnego typu, powiązanych licznymi relacjami i sprzężeniami zwrotnymi. Szczegółowe przykłady definicji strategii bezpieczeństwa narodowego zostaną rozwinięte w niniejszym artykule na przykładzie Polski i Hiszpanii. Wybór tych dwóch krajów uzasadnia zbliżona wielkość ich terytoriów oraz podobna liczba ludności, a co za tym idzie porównywalny potencjał, który wiąże się z kolejną z pozycją obu państw w Unii Europejskiej. Kolejne podobieństwo uzasadniające takie zestawienie to fakt, iż Polska i Hiszpania są krajami stanowiącymi zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen, przez co na te państwa spada szczególnie ciężar ochrony granic wspólnoty. Strategie obu państw będą miały wiele cech wspólnych także z uwagi na fakt przynależności do NATO. Jednakże położenie geostrategiczne i uwarunkowania polityczne, geograficzne i historyczne obu krajów różnią się, co przekłada się na rozbieżności w priorytetach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Obiektywnie ogromne znaczenie odgrywa w tym przypadku położenie geograficzne. Zestawienie Hiszpanii i Polski, krajów z południa i z północno-wschodu UE, przedstawicieli tzw. starej i nowej Unii daje szeroki obraz postrzegania kwestii bezpieczeństwa w krajach UE.

Kluczowe pojęcia

Bezpieczeństwo jest pojęciem wielopoziomowym i wieloznacznym, w związku z czym zazwyczaj wymaga doprecyzowania. Według definicji *Słownika*

języka polskiego PWN bezpieczeństwo to stan niezagrożenia¹. Jest to zbieżne z łacińską etymologią pojęcia, które wywodzi się od *sine cura = securitas* (bez pieczy). W potocznym rozumieniu jest to więc stan braku zagrożeń lub ochrona przed nimi. Ten stan pewności osiągany jest w wyniku niewystępowania zagrożeń i/lub skutecznych działań w celu zapobiegania im albo ich usunięcia.

Bezpieczeństwo jest również potrzebą dotyczącą różnych podmiotów i mającą różny zakres przedmiotowy, skąd wynika zwykle konieczność doprecyzowania tego pojęcia. Podmioty bezpieczeństwa mogą być bardzo różne, począwszy od jednostek, przez różnego rodzaju grupy społeczne, struktury organizacyjne i instytucje, przez państwa, narody, a na systemie międzynarodowym kończąc. Bezpieczeństwo często dzielone jest na wewnętrzne, które oznacza stabilność danego organizmu bądź systemu, i zewnętrzne, rozumiane jako brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa stale się rozszerza. Początkowo było ono utożsamiane z bezpieczeństwem militarnym, obecnie często wymienia się również bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ekologiczne, energetyczne itd. Podział na tzw. sektory bezpieczeństwa stworzył Barry Buzan, wymienił on bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne². Wiąże się to z procesem sekurytyzacji, w wyniku którego coraz to nowe zjawiska stają się potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa³.

Bezpieczeństwo nie zawsze postrzegane jest jako stan, który można raz na zawsze osiągnąć. Obecnie coraz częściej określa się je jako proces. W ujęciu procesualnym oznacza to z jednej strony zmienne w czasie subiektywne i obiektywne postrzeganie bezpieczeństwa, a z drugiej działania podejmowane przez odpowiednie organy, instytucje, grupy czy jednostki w celu osiągnięcia stanu braku zagrożeń. Czy stan ten został osiągnięty, będzie zależało od wartości przyjętych przez podmiot bezpieczeństwa, bo to one warunkują ocenę⁴.

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bezpiecze%C5%84stwo.html> (28.06.2018).

² Barry Buzan – przedstawiciel szkoły kopenhaskiej, zaliczanej do nurtów krytycznych w badaniach nad bezpieczeństwem. B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 19-20.

³ Szerzej: J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 189-194.

⁴ Szerzej: G. Rydlewski, *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017, s. 21-59; R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 1(86)/2012, s. 7-22.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto za prof. Ryszardem Ziębą, że bezpieczeństwo to *pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność ta jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.*

W niniejszych badaniach założono, że przedmiotem bezpieczeństwa jest państwo oraz naród. Nie jest to miejsce na definiowanie szerokiego pojęcia narodu⁵, szczególnie że w przypadku badanych państw, Polski i Hiszpanii, można przyjąć w uproszczeniu, że są to państwa jednolite narodowościowo. W związku z tym bezpieczeństwo narodowe w niniejszym artykule utożsamiane jest z bezpieczeństwem państwa.

Warto również przyjąć na potrzeby niniejszego artykułu definicję strategii bezpieczeństwa. Strategia w potocznym rozumieniu wiązana jest z kwestiami militarnymi i takie też znaczenie odnotowuje *Słownik języka polskiego*: *strategia to dział sztuki wojennej obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny oraz poszczególnych jej kampanii i bitew.* Drugie znaczenie ujęte w słowniku prezentuje szersze rozumienie pojęcia jako: *przemysłany plan działań w jakiejś dziedzinie*⁶.

W (Mini)Słowniku nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) spotkać się można z następującym określeniem strategii bezpieczeństwa narodowego: *obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)*⁷.

⁵ Zob. np. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61)/2010, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s. 9-15.

⁶ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/strategia.html> (28.06.2018).

⁷ Mini(słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (28.06.2018).

Hiszpański gen. Miguel Ángel Ballesteros Martín określa z kolei strategię bezpieczeństwa narodowego jako *sposób, za pomocą którego polityka państwa kieruje, orientuje i koordynuje wszystkie siły i środki narodu, w celu ochrony interesów narodowych przed ryzykami, zagrożeniami i wyzwaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, a jednocześnie pozwala państwu wypełniać swoje zobowiązania międzynarodowe*. Elementy, które składają się według niego na strategię, to: interesy narodowe, ryzyka, zagrożenia i wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, cele strategiczne i chronione interesy, określenie sposobu wykorzystania zasobów narodowych oraz środki konieczne do zrealizowania strategii. Definicja sformułowana jest tu inaczej niż w wyżej analizowanym przypadku, albowiem nacisk położono na ochronę interesów przed zagrożeniami. Elementy, które powinny znaleźć się w strategii, pokrywają się jednak z tymi, które wymienia się w polskich dokumentach tego typu. W hiszpańskich natomiast nie ma zawartego określenia, czym są, lecz przedstawiają one ich elementy w sposób bardziej opisowy, a duży nacisk kładziony jest na wypełnienie zobowiązań międzynarodowych⁸.

Polskie strategie bezpieczeństwa narodowego

W Polsce przyjęto do tej pory cztery dokumenty noszące nazwę strategii bezpieczeństwa narodowego: w latach 2000, 2003, 2007 i 2014. Nie znaczy to, że wcześniej państwo działało bez żadnej strategii. Po 1989 r. Polska wybiła się na samodzielność strategiczną, po okresie ubezwłasnowolnienia wnikaącego z członkostwa w Układzie Warszawskim. W początkowym okresie transformacji ustrojowej ramy strategiczne wyznaczały: *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (1990) i *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (1992). W 2000 r. przyjęto pierwszą *Strategię bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. Dla porządku należy dodać, że opracowano wówczas również *Strategię obronności Rzeczypospolitej*

⁸ Gen. Miguel Ángel Ballesteros Martín – były dyrektor Hiszpańskiego Instytutu Studiów Strategicznych, a obecnie dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Premiera Hiszpanii, autor cytowanej publikacji. M.A. Ballesteros Martín, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madryt 2016, s. 63-66.

Polskiej – uchwalenie dwóch dokumentów wynikało ze specyfiki władzy wykonawczej oraz sytuacji politycznej w Polsce, przede wszystkim sporów kompetencyjnych na linii prezydent – Rada Ministrów⁹.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r. ograniczała się w zasadzie do dwóch dziedzin: polityki zagranicznej i obronności (aspekt międzynarodowy i militarny). Z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego. Koncentrowała się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiowała podstawy strategii obronności. Mieliśmy tu do czynienia z dość wąskim jeszcze paradygmatem bezpieczeństwa, typowym dla realizmu w myśli politycznej. Koncentrował się on na bezpieczeństwie państwa oraz akcentował czynnik militarny i zwracał uwagę jedynie na brak tego rodzaju zagrożeń i działania nakierowane na ich eliminowanie. W tym ujęciu podstawowymi wartościami chronionymi przed zagrożeniami zewnętrznymi były: integralność terytorialna, niezależność polityczna, a w sytuacjach skrajnych również przetrwanie narodu i państwa. Duży nacisk w tej strategii położono na współpracę międzynarodową, integrację i rolę organizacji międzynarodowych w zapewnianiu bezpieczeństwa. Nie może to dziwić wobec faktu, że strategię przyjęto po wejściu do NATO i przy uwzględnieniu nowej koncepcji strategicznej paktu. Wśród głównych zagrożeń wymieniono: wojnę i agresję zbrojną, kryzysy i konflikty lokalne, regiony nadmiernej koncentracji potencjału militarnego, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne, niebezpieczeństwo nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną, aktywność obcych służb specjalnych oraz problem ochrony informacji. Mamy tu więc do czynienia głównie z zagrożeniami o charakterze militarnym i międzynarodowym, ze zwróceniem uwagi na kwestie gospodarcze, społeczne i ochrony środowiska naturalnego.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.* podjęto próbę zastosowania zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa

⁹ Szerzej: S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 1990-2014. Refleksja na ćwierćwiecze* oraz R. Kupiecki, *Strategia bezpieczeństwa narodowego a polityka bezpieczeństwa RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, R. Kupiecki (red.), Warszawa 2015, s. 17-55 i 153-180.

narodowego. Uznano, iż jest ono kategorią obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Starano się oddać zmiany zachodzące w ówczesnym środowisku bezpieczeństwa, którego granice zaczęły się zacierać i przenikać. Zaledwie wspomniano o celach polityki bezpieczeństwa państwa, ale nie wyodrębniono interesów narodowych ani celów strategicznych, które to są podstawą dla polityki bezpieczeństwa – zapewnienie ich realizacji jest jednoznaczne z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie zabrakło spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa. Najpełniej i najbardziej czytelnie przedstawione były kwestie dotyczące aktywności międzynarodowej. Zadania sił zbrojnych wymieniono w sposób chaotyczny, nie wyodrębniono również sił i zasobów potrzebnych do realizacji założeń strategii. Nie budowała spójnego systemu bezpieczeństwa. Odpowiadała resortowemu podziałowi zadań, co dalekie jest od podejścia zintegrowanego, charakterystycznego dla współczesnego świata. W strategii tej nie znajdziemy graficznie wyodrębnionego katalogu zagrożeń. Wypunktowane zostały następujące wyzwania i zagrożenia: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenie informacyjne, ekonomiczne, ekologiczne, demograficzne, przesunięcie punktu ciężkości z klasycznych zagrożeń (np. inwazja zbrojna) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe. Katalog zagrożeń jest więc rozszerzany, co obrazuje dążenie do osiągnięcia zintegrowanego podejścia w polityce bezpieczeństwa oraz stanowi odpowiedź na zjawisko terroryzmu, które zyskało na znaczeniu po zamachach na World Trade Center w USA w 2001 r.

*Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. (SBN RP 2007) zawierała oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określała cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa wraz z koncepcją ich osiągania, uwzględniającą zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych. Wskazywała również zasady utrzymywania oraz kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego*¹⁰. Strategia ta w znacznie wyższym stopniu niż poprzednia stosowała zintegrowane podejście do kwestii bezpieczeństwa, wymieniając jego wymiar zewnętrzny, militarny, wewnętrzny, obywatelski, społeczny, ekonomiczny, ekologiczny oraz informacyjny i telekomunikacyjny.

¹⁰ SBN RP 2007, pkt 146.

Mamy tu do czynienia z pomieszaniem różnych wymiarów środowiska strategicznego, dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego, zewnętrznych i wewnętrznych oraz militarnych i pozamilitarnych aspektów i problemów. Widoczne jest odejście w myśli politycznej od paradygmatu realizmu do liberalizmu, który to pierwszy wyodrębnił aspekty polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne czy po prostu ludzkie. Podział na sektory bezpieczeństwa jest jednak najbardziej charakterystyczny dla myśli Barry'ego Buzana i krytycznych podejść w studiach nad bezpieczeństwem. W treści strategii dopatrzmy się również dynamicznego ujęcia zagadnienia bezpieczeństwa, ponieważ znajdziemy tam stwierdzenie, iż *nic nie jest dane raz na zawsze. Porządek międzynarodowy nie jest zastygłą, niewzruszalną formą [...]. Podstawowym zadaniem i główną troską każdego państwa i jego obywateli jest zapewnienie sobie bezpieczeństwa w warunkach zrównoważonego rozwoju*¹¹. Ze struktury dokumentu wynika, że przez bezpieczeństwo narodowe rozumiana jest zdolność aparatu państwowego do urzeczywistnienia interesów i realizacji celów Rzeczypospolitej. W strategii tej wśród wyzwań i zagrożeń wymieniono: zmiany demograficzne, poprawę stanu infrastruktury (transportowej, telekomunikacyjnej) i dokończenie transformacji systemu prawnego, uzależnienie od dostaw surowców, załamanie procesu integracji europejskiej, rządy autorytarne, terroryzm międzynarodowy, kryzysy ekonomiczne, zorganizowaną przestępczość międzynarodową, cyberprzestępczość, zagrożenia ekologiczne. Systematyka ułożenia powyższego katalogu wskazuje na nadanie wyższego priorytetu różnorodnym zagrożeniom wewnętrznym.

Z kolei *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r. (SBN RP 2014) identyfikuje interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa [...], określa potencjał bezpieczeństwa narodowego oraz ocenia środowisko bezpieczeństwa Polski w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. Przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego*¹². Podejście do zagadnienia bezpieczeństwa podobne jest zatem do przyjętego już

¹¹ SBN RP 2007, pkt 3.

¹² SBN RP 2014, pkt 2.

w SBN RP 2007. Dodatkowo, zgodnie z zapisami SBN RP 2007, powstanie SBN RP 2014 poprzedziło przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010-2012. Powstałe w jego wyniku wnioski i rekomendacje ukształtowały założenia nowej strategii bezpieczeństwa. SBN RP 2014 ujmuje całościowo zagadnienie bezpieczeństwa (sfera obronna, ochronna, społeczna i gospodarcza). Jest to pierwsza strategia w całości odpowiadająca założeniom zarówno zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, jak i opracowania cyklu strategicznego. Zagrożenia w strategii tej są najbardziej rozproszone, nie znajdziemy ich wypunktowania w jednej, przeznaczonej do tego części, a należy wyluskać je z treści rozdziału nt. środowiska bezpieczeństwa Polski. Autorzy dokumentu zauważają więcej wyzwań niż zagrożeń, co świadczy o pozytywnej ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski. W wymiarze globalnym wśród najważniejszych wyzwań i zagrożeń wymienione są: niska skuteczność i wiarygodność ONZ, podważanie wiarygodności porozumień rozbrojeniowych, porządki autorytarne, międzynarodowy terroryzm i zorganizowana przestępczość, cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberwojna, różne formy ekstremizmu, wzrost zapotrzebowania na energię, żywność i wodę pitną. W wymiarze regionalnym są to: potencjalna destabilizacja wynikająca ze sporów politycznych, terytorialnych, etnicznych i religijnych, ryzyko regionalnych konfliktów zbrojnych, reorientacja amerykańskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwo energetyczne, starzenie się społeczeństw, zachowanie różnorodności biologicznej. W wymiarze krajowym natomiast: sytuacja demograficzna, rozwarstwienie społeczne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo powszechne i porządek publiczny, terroryzm, obce służby wywiadowcze, funkcjonowanie systemu teleinformatycznego, korupcja, bezpieczeństwo sektora finansowego, bezpieczeństwo energetyczne i gospodarcze. Jak widzimy, katalog ten jest bardzo szeroki i obejmuje różnorodne zagadnienia.

SBN RP 2007 i 2014 zawierają, zgodnie z definicją BBN, takie elementy jak interesy narodowe i cele strategiczne, sposoby ich osiągnięcia oraz kierunki rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. W SBN z 2007 r. zabrakło elementu oceny środowiska bezpieczeństwa, wymieniono w niej jedynie jego wyzwania i zagrożenia. Podsumowując, obie wspomniane strategie są spójne z definicją przyjętą przez BBN, natomiast dwie wcześniejsze (z 2000 i 2003 r.) zawierają istotne braki.

W polskich strategiach widać wyraźną ewolucję pojęcia bezpieczeństwa, charakterystyczną dla ogólnego trendu w badaniach nad nim – od ograniczonego do zagadnień militarnych i międzynarodowych do szerokiego paradygmatu bezpieczeństwa. Wyraźne jest w kolejnych edycjach nie tylko dopracowywanie dokumentów pod względem merytorycznym, ale także procedury ich przygotowywania.

Hiszpańskie strategie bezpieczeństwa narodowego

W Hiszpanii obowiązywały do tej pory trzy strategie bezpieczeństwa narodowego, przyjęte w latach 2011, 2013 i 2017. Jednak cykle planowania strategicznego wdrażane były przez Ministerstwo Obrony od czasu wstąpienia do NATO w 1982 r. Zagadnienia strategiczne były regulowane przede wszystkim w Dyrektywach Obrony Narodowej wydawanych co 4 lata od 1992 r.¹³

W *Hiszpańskiej strategii bezpieczeństwa* z 2011 r. wyraźnie zapisano, iż za bezpieczeństwo odpowiedzialni są wszyscy obywatele (a nie tylko administracja państwowa). Zaznacza się, że jest to zagadnienie złożone, przekrojowe i łączące w sobie różnego rodzaju zagrożenia i ryzyka. Podkreślono zacieranie się różnic między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym. Współczesnym zagrożeniom może odpowiadać tylko podejście wielowymiarowe, szerokie, interdyscyplinarne oraz wielopoziomowe (narodowe, europejskie, światowe). Środowisko bezpieczeństwa jest tu opisane bardzo dokładnie – podkreśla się, że celem państwa jest zapewnienie realizacji interesów narodowych, ale ich nie wymieniono, nie są sprecyzowane również cele strategiczne. Wyliczone zostały tylko główne zagrożenia dla Hiszpanii oraz czynniki je zwiększające. Przedstawiony jest natomiast instytucjonalny system bezpieczeństwa państwa.

W hiszpańskiej *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2013 r. po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie pojawia się definicja bezpieczeństwa narodowego. Brzmi ona następująco: *bezpieczeństwo narodowe jest działaniem państwa*

¹³ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, 35/2012 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf (28.06.2018); zob. również: A. Sroka, K. Trofimowicz, *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [in:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián (eds.), Frankfurt am Main 2017, p. 144-147.

nakierowanym na ochronę wolności i dobrobytu obywateli, na zapewnienie obrony Hiszpanii, jej zasad i wartości konstytucyjnych, a także na wypełnianie przyjętych zobowiązań poprzez wspieranie bezpieczeństwa międzynarodowego wraz z naszymi sojusznikami. Zgodnie z tą definicją postrzegane jest ono jako działanie. Przyjęto tu dynamiczne, procesowe ujęcie bezpieczeństwa rozumianego nie jako stan, który jest osiągany raz na zawsze, ale jako wynik stałej działalności odpowiednich organów. Ponadto, podobnie jak w poprzedniej strategii, przyjęto szeroki paradygmat bezpieczeństwa jako zagadnienia złożonego, skomplikowanego, stanowiącego sieć wzajemnych powiązań. Definicja ta zyskała ustawową moc prawną, ponieważ znalazła się w ustawie o bezpieczeństwie narodowym z 2015 roku.

W strategii nie wyartykułowano wprost interesów narodowych ani celów strategicznych. Możemy odnaleźć je w opisie sytuacji bezpieczeństwa Hiszpanii na różnych obszarach ważnych ze strategicznego punktu widzenia państwa. Wyodrębniono 12 obszarów zagrożeń i ryzyk, a w dalszej części 12 linii działania, wraz z konkretnymi zadaniami dla administracji publicznej w tychże obszarach. Wreszcie naszkicowany został instytucjonalny system bezpieczeństwa.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2017 r. powtórzono definicję bezpieczeństwa przyjętą w poprzedniej. Jej struktura jest również zbieżna z prezentowanymi w poprzednich strategiach. Widzimy tu więc kontynuację koncepcji bezpieczeństwa i linii działań państwa. Aktualizowany jest opis sytuacji bezpieczeństwa Hiszpanii oraz katalog zagrożeń, w zgodzie ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową.

W przypadku strategii hiszpańskich katalog zagrożeń jest właściwie stały, występują one tylko w różnej kolejności. Są to: konflikty zbrojne, terroryzm, przestępczość zorganizowana, proliferacja broni masowego rażenia, szpiegostwo, cyberzagrożenia, zagrożenia przestrzeni morskiej, powietrznej i kosmicznej, infrastruktura krytyczna, niestabilność ekonomiczna i finansowa, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, nielegalna imigracja, sytuacje kryzysowe i katastrofy, epidemie, zagrożenia klimatyczne.

W przypadku Hiszpanii nie widać wielkich różnic pomiędzy strategiami, jedna jest kontynuacją drugiej, doskonaleniu podlega instytucjonalny i prawny system bezpieczeństwa. Pogłębionej analizie i aktualizacji podlegają wyzwania i zagrożenia oraz linia działań państwa w obszarze wyodrębnionych zagrożeń. We

wszystkie strategie wpisana jest cykliczność, obowiązek ich nowelizacji, a więc buduje się model cyklu strategicznego oraz paradygmat bezpieczeństwa zintegrowanego.

Obserwacja polskich strategii pozwala zauważyć znacznie wyraźniejszą ewolucję dokumentów, koncepcji bezpieczeństwa, elementów włączanych w system bezpieczeństwa, poszerzania katalogu zagrożeń. Faktem jest, że polskie strategie powstawały w dłuższym okresie niż strategie hiszpańskie. Pierwsza ze strategii hiszpańskich, przyjęta dekadę po pierwszej z polskich, cechuje się dużo większą dojrzałością i wartością merytoryczną. Analiza tekstów polskich strategii pozwala zaobserwować pracę koncepcyjną włożoną w rozwój dokumentów, ich udoskonalenie i podniesienie ich wartości. Natomiast w strategiach hiszpańskich nie widać tak wyraźnej ewolucji, wydaje się, że raz przyjęta metodologia pracy i kształt dokumentu sprawdziły się i są modyfikowane w nieznacznym stopniu. Poza perspektywą czasową przyjmowania dokumentów, należałoby zwrócić uwagę na opcję polityczną rządu, który uchwalał daną strategię, i wpływ zmiany politycznej na ciągłość polityki bezpieczeństwa. W Polsce tych zmian było więcej, za każdym razem strategię uchwalał rząd wywodzący się z innej opcji politycznej. Można przyjąć, że w Hiszpanii mamy do czynienia z polityką bezpieczeństwa Partii Ludowej¹⁴ – pierwsza strategia, uchwalona przez socjalistów¹⁵ pod koniec kadencji, szybko została zmieniona.

Warto porównać tę perspektywę z ewolucją podejścia do zagadnienia bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. W *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*, przyjętej przez UE w 2003 r., czytamy, że: *Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnościami. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii Europy*¹⁶. Pod wpływem kolejnych zamachów terrorystycznych w Europie, wojny na Ukrainie, niekontrolowanej fali migracji z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, a także wojny w Syrii i szeroko pojętych zagrożeń asymetrycznych to poczucie bezpieczeństwa zostało zachwiane. W *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* z 2010 r.

¹⁴ *Partido Popular* (PP) – Partia Ludowa.

¹⁵ *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza.

¹⁶ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, 2003 r., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiip.pdf> (28.06.2018).

wymienia się wśród zagrożeń przede wszystkim terroryzm oraz różne formy przestępczości zorganizowanej¹⁷. Z kolei z *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* z 2016 r. dowiadujemy się już, że *żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią*¹⁸.

Ten krótki przegląd dokumentów UE pokazuje, iż bezpieczeństwo nie jest czymś danym raz na zawsze, jak również to, w jak krótkim czasie zmienia się postrzeganie wyzwań i zagrożeń. W związku z powyższym w badaniach nad bezpieczeństwem zasadne jest przyjęcie perspektywy dynamicznej i stosowanie ujęcia procesowego.

Zakończenie

Przegląd hiszpańskich i polskich strategii bezpieczeństwa pokazuje, że zawarte w nich ujęcie bezpieczeństwa narodowego spójne jest z podejściem prezentowanym dziś przez nauki o bezpieczeństwie. Zauważamy w nich dążenie do stosowania zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, postrzegania go w sposób holistyczny i dynamiczny. W przypadku strategii polskich widać wyraźną ewolucję od starszego, militarnego paradygmatu bezpieczeństwa do obecnego, znacznie szerszego spojrzenia, obejmującego również zagadnienia polityczne, społeczne i ekonomiczne, energetyczne i ekologiczne czy kulturowe. W strategiach polskich główny akcent położony jest na cele strategiczne i interesy narodowe. Bezpieczeństwo narodowe uzależnia się w nich od prawidłowego zdefiniowania celów i interesów, a następnie skutecznego ich osiągnięcia i realizacji. W przypadku Hiszpanii większy nacisk kładzie się na zagrożenia, zaś bezpieczeństwo to działalność państwa mająca na celu eliminację zagrożeń (a tym samym zapewnienie realizacji interesów i celów). Podejścia te różnią się rozłożeniem akcentów, ale są zbieżne ze sobą, jak również z przyjętą w artykule definicją bezpieczeństwa, zgodnie z którą jest ono pewnością istnienia i rozwoju (cele i interesy), osiąganą poprzez działalność danego podmiotu (państwa) mającą na celu eliminację zagrożeń.

¹⁷ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, 2010, http://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/publications/2010/pdf/QC3010313PLC_pdf/ (28.06.2018).

¹⁸ *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (28.06.2018).

Bibliografía

Dokumenty

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos, 2017.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa, 2003.

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 2016.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, 2000.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2003.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2007.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, 2010.

Opracowania

Alonso Baquer M., *¿En qué consiste una estrategia?*, Madrid 2000.

Ballesteros Martín M.A., *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid 2016.

Buzan B., *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.

Corte Ibáñez, de la L., Blanco Navarro J.M., *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madrid 2014.

Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.

Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, 35/2012 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf.

Kupiecki R. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Warszawa 2015.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61)/2010, Towarzystwo Wiedzy Obronnej.

Mini(Słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.

Rydlewski G., *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/>.

Sroka A., Trofimowicz K., *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [in:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián (eds.), Frankfurt am Main 2017.

Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Warszawa 2009.

Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 1(86)/2012.

Karolina Śmitowska

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Filologiczny

**UDZIAŁ POLSKICH ŻOŁNIERZY W OPERACJACH WOJSKOWYCH
W IRAKU I AFGANISTANIE – ZARYS PRZYCZYN I SKUTKÓW
UCZESTNICTWA (NA PODSTAWIE AUTOBIOGRAFICZNYCH RELACJI
WETERANÓW WOJENNYCH)**

THE PARTICIPATION OF THE POLISH SOLDIERS IN MILITARY OPERATIONS
IN IRAQ AND AFGHANISTAN – AN OUTLINE OF THE REASONS AND THE EFFECTS
OF THE PARTICIPATION (ON THE BASIS OF AUTOBIOGRAPHIC RELATIONS
OF THE WAR VETERANTS)

Streszczenie: W artykule przedstawiono wstępne ustalenia autorki dotyczące przyczyn i skutków udziału polskich żołnierzy w operacjach wojskowych na terytorium Islamskiej Republiki Afganistanu i Republiki Iraku. Autorka tekstu korzysta z materiałów badawczych zebranych przez socjolożkę dr Olgę Nowaczyk (Uniwersytet Wrocławski), ze źródeł własnych, a także książek, w których podjęto kwestię udziału Polaków w operacjach wojskowych za granicą. Fragmenty żołnierskich narracji pojawiających się w artykule są wynikiem autobiograficznych wywiadów narracyjnych prowadzonych przez autorkę i dr Nowaczyk, pochodzą także z innych źródeł pisanych. Autorka weryfikuje hipotezy, które postawiła, gdy zaczęła badać narracje tworzone przez żołnierzy. Zadaje także pytania o etyczne aspekty prowadzenia tego rodzaju badań.

Słowa kluczowe: operacja wojskowa, Afganistan, Irak, weterani, wywiad biograficzny, narracje

Summary: The article presents the preliminary findings of the author concerning the reasons and the effects of the participation of the Polish troops in military operations on the territory of the Islamic Republic of Afghanistan and the Republic of Iraq. The author has used the research materials collected by a sociologist Olga Nowaczyk, PhD and the author's own sources, as well as the books which describe the issue of the Polish participation in military missions abroad. The passages of the stories told by the soldiers are the result of the autobiographical narrative interviews conducted by the author and Olga

Nowaczyk, they also come from other written sources. The author verifies the hypotheses which she made when she began studying the narratives created by the soldiers. The article also raises the problems of the ethical aspects of conducting this kind of research.

Keywords: military operation, Afghanistan, Iraq, veterans, biographical interview, narratives

Wstęp

Polski Kontyngent Wojskowy w Afganistanie stanowił piątą co do wielkości, po amerykańskiej, brytyjskiej, niemieckiej i włoskiej, formację wojskową oddelegowaną do zadań na jego terytorium. W początkowej fazie operacji stacjonowało tam 120 żołnierzy. Wiosną 2007 roku w Afganistanie było już 1200 naszych wojskowych. W kolejnym roku żołnierze zostali skupieni w prowincji Ghazni, za którą przejmowali odpowiedzialność, a liczebność PKW wzrosła do 1600. W latach 2010-2011 jego liczba wyniosła 2600 uczestników. Był to największy kontyngent wojskowy w historii misji militarnych Wojska Polskiego¹. Pod koniec grudnia 2014 roku z Afganistanu wyjechała ostatnia, 15. zmiana.

W niniejszym artykule dokonano wstępnej prezentacji przyczyn i skutków uczestnictwa naszych żołnierzy w afgańskiej (wspomniano także o irackiej) operacji wojskowej na tych terytoriach². Celem badań wojennych autobiograficznych narracji o Afganistanie jest przedstawienie i zinterpretowanie tych fragmentów

¹ Por. M. Schwarzgruber, *Druga strona medalu*, „Polska Zbrojna” 2014, nr 12, s. 56.

² Źródłem, do którego autorka odnosi się w niniejszym tekście, są między innymi ustalenia z badań prowadzonych przez dr Olgę Nowaczyk z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Badaczka przygotowuje habilitację pod tytułem *Weterani operacji wojskowych XXI wieku w polskim doświadczeniu. Problem konstituowania się nowej grupy społecznej*. Dr Nowaczyk zwraca uwagę, że partycypację w działaniach militarnych naszych żołnierzy powinno nazywać się „operacjami wojskowymi poza granicami kraju”, nie zaś ogólnie przyjętym i spopularyzowanym przez polityków i dziennikarzy terminem „misje stabilizacyjne”. Swoją decyzję Nowaczyk uzasadnia faktem, że ten ostatni termin jest nieprecyzyjny, mylnie definiowany oraz nie oddaje sensu działań polskich żołnierzy w Iraku i Afganistanie, którzy brali i biorą udział w działaniach wojennych, nie zaś w misjach stabilizacyjnych. Poza tym w terminologii anglojęzycznej nie używa się do opisu niniejszych zagadnień terminu „misje stabilizacyjne”, tylko właśnie „operacje wojskowe poza granicami kraju”. Znamienna w tym kontekście jest relacja żołnierza, z którym przeprowadzono rozmowę. Wojskowy powiedział: „[...] bo niby jest napisane, że to jest misja... Jak jej tam? Nie bojowa, tylko stabilizacyjna – tak się nazywa. Jaka stabilizacyjna? Do ciebie strzelają, i co, ja mam nie strzelać, uciekać mam? [...]”.

żołnierskich opowieści, które odpowiadają na pytania o to, co i jak jest przez rozmówców pamiętane, jak to jest opowiadane, jak interpretowane, do jakich wartości, przekonań, wizji świata jest odnoszone. Posłużono się biograficzną metodą prowadzenia wywiadów zaproponowaną przez niemieckiego socjologa Fritza Schützego, w której szczególnie interesujące są zagadnienia tożsamości biograficznej narratora autobiografii, a on sam retrospektywnie kształtuje niniejszą tożsamość i staje się dysponentem biografii (*biography incumbent*) czy też nosicielem (*carrier*) historii (albo opowieści) o własnym życiu³. Wybór tej właśnie orientacji teoretyczno-metodologicznej wydaje się zasadny, ponieważ stanowi zaplecze większości prac empirycznych z dziedziny badań biograficznych w ostatnich dwóch dekadach. Co więcej, schemat narracyjny komunikacji spontanicznej jest najbardziej podstawowym sposobem ogniskowania uwagi, przedstawiania i rozumienia strumienia doświadczeń wywołujących większe lub mniejsze zmiany (w codziennym i biograficznym) życiu jednostki (i stanowi istotę metody zaproponowanej przez Fritza Schützego)⁴.

W badaniach nad opowieściami żołnierzy dotyczącymi ich udziału w operacji afgańskiej można wyodrębnić dwie grupy hipotez. Pierwsza z nich dotyczy sposobu konstruowania narracji autobiograficznej, druga zaś skupia się na treści, jaką te opowieści zawierają. Jeśli chodzi o pierwszą grupę hipotez, według wstępnych założeń (które stanowią jednocześnie dominujące w polskim dyskursie społecznym przekonania na temat obrazu polskich weteranów), żołnierze, konstruując opowieść autobiograficzną, koncentrują się głównie na doświadczeniu operacji w Afganistanie. Doświadczenie wojenne jest przywoływane w opowieściach weteranów jako doświadczenie zbiorowe. Relacje osobiste stanowią zaś egzemplifikację losu zbiorowości. Ważne jest też to, w jaki sposób uczestnicy operacji militarnej w Afganistanie w swoich autobiografiach dokonują rozmaitych prób zrozumienia, interpretacji, usensownienia uczestnictwa w tym zadaniu. Z przeprowadzonych badań wynika, że dla pewnej grupy weteranów udział w operacji wojskowej w Afganistanie stanowi kluczowy punkt autobiografii. Dla innej doświadczenie to jest jedną z wojennych trajektorii, biograficznych „przygód”. I o ile nie

³ Por. F. Schütze, *Analiza biograficzna ugruntowana empirycznie w autobiograficznym wywiadzie narracyjnym. Jak analizować autobiograficzne wywiady narracyjne?*, [w:] *Metoda biograficzna w socjologii. Antologia tekstów*, pod red. K. Kaźmierskiej, Kraków 2012, s. 152-153.

⁴ Ibidem, s. 163.

ma jednego wspólnego doświadczenia operacji wojskowej w Afganistanie, o tyle narracje te charakteryzują wspólne, dające się zidentyfikować prawidłowości. Te jednak zagadnienia nie stanowią przedmiotu artykułu. W niniejszym tekście istotne są hipotezy, które odnoszą się do treści żołnierskich autonarracji. W badaniach wstępnie założono, że głównym czynnikiem udziału polskich żołnierzy w operacji wsparcia pokoju w Afganistanie były motywacje finansowe, a nie jakkolwiek pojęty etos wojskowy, przy czym wysokość gratyfikacji finansowej należnej żołnierzowi działającemu w Afganistanie była niewspółmierna do poziomu zagrożenia życia i zdrowia. Specyfika działań prowadzonych przez żołnierzy w trakcie pełnienia zadań na tym terenie była i/lub jest istotną przyczyną traum i związanych z nimi problemów psychicznych, jakie pojawiają się/pojawiły się u weteranów po powrocie do kraju. Przyjęto wstępnie także, iż po zakończeniu działań w Afganistanie weterani mają bądź mieli trudności w pełnieniu obowiązków służbowych wynikających z zajmowanego w kraju stanowiska i w odgrywaniu określonych ról społecznych. Założono również, że po zakończeniu działań w Afganistanie weterani nie byli w zadowalającym stopniu wspierani przez psychologów i prawników zobowiązanych do tego przez bezpośredniego zwierzchnika – Ministerstwo Obrony Narodowej – oraz że pobyt weteranów w Afganistanie stał się przyczyną rozpadu więzi rodzinnych i erozji ich wojskowego etosu.

Słuszność powyższej grupy hipotez można wstępnie zweryfikować, posługując się kilkoma przykładami zaczerpniętymi z rozmów zrealizowanych przez socjolożkę Uniwersytetu Wrocławskiego, dr Olgę Nowaczyk, która przeprowadzała i w dalszym ciągu przeprowadza je z żołnierzami oraz z byłymi żołnierzami poszkodowanymi (pod względem sprawności fizycznej i/lub psychicznej) zarówno w operacji afgańskiej, jak i irackiej, materiałów pisanych, które zebrała, a także autorskich analiz tejże badaczki. W niniejszym tekście posłużono się także informacjami z jednego z wywiadów, który został przeprowadzony z uczestnikiem tych dwóch operacji. Faktograficzne źródło wiedzy o żołnierskich motywacjach stanowić w tym tekście będzie książka *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, autorstwa Magdaleny i Maksymiliana Rigamontich, która prezentuje kilka historii z życia żołnierzy i ich rodzin.

Treść żołnierskich autonarracji

Historie życia opowiadane przez uczestników działań wojskowych poza granicami kraju przedstawiają sekwencję wzajemnie powiązanych tematów, które razem tworzą gęstą siatkę połączonych odwołań. Konstruując autobiograficzną opowieść, żołnierze ci dokonują prób uzasadnienia partycypacji w tych operacjach. Rozpoczynając pracę z weteranami przyjęto założenie, że głównym czynnikiem udziału polskich żołnierzy w operacji militarnej w Afganistanie były motywacje finansowe, a nie jakkolwiek pojęty etos wojskowy. Jak dotąd, niniejsza hipoteza potwierdziła się w niektórych przypadkach.

Dlaczego pojechali do Afganistanu?

Są bowiem i takie narracje, z których wynika, że motywacje finansowe nie stanowiły jedynej przyczyny wyjazdu. Pytani żołnierze przyznali np., że „[...] Gra nie jest warta świeczki, za te pieniądze... Żeby przyjechać bez nogi, rąk czy jakiegokolwiek części ciała to... to nie ma sensu [...] Ale można też powiedzieć, że to fajne przeżycie, chociaż za te pieniądze nie warto”⁵. Jeśli zaś idzie o udział w operacji irackiej, w narracji pojawiła się wypowiedź: „[...] Do Iraku to chciałem sam jechać, tak dla przygody. Wszyscy gadali – »A, jak pięknie na misjach jest«. Nie byłem wtedy żonaty, to mogłem jechać. Do Afganistanu to pojechałem wiadomo dlaczego – każdy po to jeździł – dla pieniędzy, chociaż to nie były jakieś wielkie kokosy [...] Chyba nikt nie pojechał tam dla przyjemności. Większość jednostki mówiła, że jedzie dla pieniędzy. Wiesz, zarobić tam w pół roku z 50 tysięcy oprócz wypłaty w Polsce [...] Przeżyłem. Zarobiłem. I wróciłem [...]” (KS). Zaś inny żołnierz, odpowiadając na pytanie o to, jak doszło do wyjazdu do Afganistanu, przyznaje, że kierował się różnymi pobudkami – „[...] głównie była to chęć poznania nowego kraju, jak i aspekt finansowy [...]”⁶. Kolejne motywacje są podobne do poprzednich. Żołnierz badany przez Nowaczyk stwierdził: „[...] Ogólnie na misję to chciałem jechać tylko dlatego, że... sam nie wiem dlaczego, nieraz się zastanawiam? Ale dlatego,

⁵ Relacja pochodzi z rozmowy, którą autorka przeprowadziła z weteranem operacji wojskowej w Iraku (2004 rok) i w Afganistanie (2007 rok). Dalej jako KS.

⁶ G. Pliszka, C. Szar, *W Iraku i Afganistanie. Wywiad ze st. kpr. Jarosławem Szymczakiem*, [w:] *Żołnierze z Pomorza Zachodniego w rejonie Zatoki Perskiej*, pod red. G. Ciechanowskiego, Szczecin 2014, s. 274.

że koledzy jechali. To jest jedyny, jedyny powód. Drugi – pieniądze. Choć w tamtym czasie te pieniądze to, to był rok 2005 jak jechałem, to mój kolega więcej zarabiał w firmie budowlanej czy miał tam jakąś swoją firmę budowlaną jak dzisiaj. I myślę, że pieniądze nie odgrywały aż takiej roli w podejmowaniu decyzji. Cieszyłem się z tego, że jadę, bo jadę z kolegami, z którymi tam ileś lat się pracowało, balangowało i takie tam różne rzeczy. Po prostu też ten wyjazd to takie było sprawdzenie dla samego siebie, że pojadę i zobaczę jak tam jest, nie? Nie będę słuchał przy piwie, jak idziemy z kolegami na piwo, że ten był, ten był, ten był i zaczyna się towarzystwo wykruszać w ten sposób, że jest nas dziesięciu, ośmiu było, a dwóch nie. I żeby im dorównać, po części pewnie to jest też to. I żeby sprawdzić, czy mówią prawdę, nie? No i sprawdziłem to na własnej skórze [...]”⁷. Co więcej, niektórzy żołnierze znaleźli się w Afganistanie „przypadkiem”: „[...] Był to piątek pod koniec czerwca, a od poniedziałku mieliśmy iść na urlopy. Siedziałem sobie podczas przerwy przy kantynie, gdy dostałem od kolegów informację, że jadę do Afganistanu. Na początku potraktowałem to jako głupi żart, ale wkrótce okazało się, że jednak jest to prawda, a wyjazd do Afganistanu to tylko kwestia dni, może tygodni. Można powiedzieć, że zaczęło się! Przez kilka dni zbieranie, kompletowanie i wypełnianie niezbędnych dokumentów, potrzebnych do wyjazdu na misję [...]” – przyznał kolejny żołnierz⁸. Jeśli zaś idzie o drugą część postawionej hipotezy, jak dotychczas tylko jedna badana osoba odniosła się do niniejszego aspektu, relacjonując: „[...] Pamiętam wtedy, jak w mojej głowie odbijało się echo słów mojego kochanego taty, który mówił »dziecko, możesz jechać wszędzie, byle to nie był Afganistan albo Irak...« Tak naprawdę wahałam się tylko chwilę... bo w głębi serca wiedziałam, że nadszedł właśnie ten czas, że może już nigdy więcej nie będę miała takiej możliwości [...] W czasie dyżurów czasami zastanawiałam się, jak to będzie, czy sobie poradzę, ale gdzieś w środku czułam, że podjęłam właściwą decyzję. Pamiętam, jak pierwszy raz przymierzyłam mundur wojskowy... czułam się wtedy dumna, że będę mogła go nosić i gdzieś tam na drugim końcu świata służyć nie tylko dla naszej armii, ale też dla tych, którzy będą

⁷ Relacja pochodzi z wywiadu przeprowadzonego z żołnierzem przez dr Olgę Nowaczyk. Dalej jako ONW.

⁸ Relacja pochodzi z materiałów pisanych, będących w zbiorach badawczych dr Olgi Nowaczyk. Dalej jako ONM1.

wymagali pomocy. Widziałam też wzruszenie przeplatane strachem moich rodziców, którzy dumnie patrzyli, jak opuszczam dom [...]”⁹. Jak widać, w tym przypadku mamy do czynienia z odesłaniem do wojskowego etosu.

Jako że niniejszy artykuł stanowi jedynie swoiste wprowadzenie do zagadnienia, sygnalizuje je, nie będą tu przytaczane wypowiedzi kolejnych żołnierzy. Warto podkreślić, że są wśród nich tacy wojskowi, którzy zdecydowali się wyjechać do Afganistanu powodowani głównie kwestiami finansowymi, ale także ci, którzy w wyjeździe upatrywali ucieczki od problemów rodzinnych, chcieli sprawdzić się jako żołnierze, mężczyźni, skonfrontować swoją część świata z innym, wreszcie – chcieli pomóc Afgańczykom i/lub Irakijczykom. Ale był też inny powód warty odnotowania: „[...] Są jeszcze przyczyny czysto służbowe. Ktoś kiedyś, tuż po rozpoczęciu naszego zaangażowania w Afganistanie, a później w Iraku, powiedział coś w rodzaju: »Ścieżki karier wojskowych przebiegają przez irackie pustynie i afgańskie góry«. W prostym języku – jeśli chcesz coś osiągnąć, musisz »zaliczyć« misję bojową, czyli Irak lub Afganistan [...]” – przyznał jeden z wojskowych¹⁰.

Udział w operacji jako źródło traum?

Jeden z rozmówców stwierdził, że „[...] Tam [w Afganistanie i Iraku - przyp. autorki] trzeba mieć ogólnie psychikę zdrową. Dużo jest takich zapaleńców: »A jadę, jadę, jadę«. A jak coś pierdolnie, to wtedy: »Ja się boję wszystkiego«. Ale jakoś tę komisję psychologiczną przechodzą. Ale wiadomo – idzie tam ściemnić – tam jest kwestia 15 minut wizyty: »A wszystko jest w porządku, jest tam ładnie-pięknie, nie?«. Do czasu, dopóki nie zaczną gdzieś strzelać [...]” (KS).

Sytuacja permanentnego zagrożenia wpłynęła na sprawność psychiczną niejednego żołnierza. „[...] Na tych misjach nie było wesoło, były wypadki, kalektwa, zabici, wielu moich bliskich kolegów zginęło z mojej jednostki lub zostali kalekami i potem w wyniku zaniedbań również ze strony przełożonych, a także MON zmarli. Śmierć czała się i była na każdym kroku, były ostrzały bazy, bombardowa-

⁹ Relacja pochodzi z materiałów pisanych, będących w zbiorach badawczych dr Olgi Nowaczyk. Dalej jako ONM2.

¹⁰ P. Maletka, *Trudne misje „Wilka” w Iraku i Afganistanie*, w: *Żołnierze z Pomorza Zachodniego...*, *op. cit.*, s. 456.

nia, miny pułapki, ostrzeliwania patroli, konwoju, również było strasznie i tragicznie. [...] Prawdę mówiąc, człowiek po takich ekscesach i misji naprawdę doświadczy czegoś niespotykanego, czegoś bardzo ekstremalnego, czego nigdzie więcej nie doświadczy. To może się wydarzyć tylko na prawdziwej wojnie, żaden poligon nie odzwierciedli tego ekstremalnego przeżycia, tego nawet nie da się opisać słowami, to trzeba przeżyć, zobaczyć, doświadczyć na własnej skórze. [...] Afganistan pozostawił po sobie wyrwę, otwartą ranę [...]” – wyznaje jeden z nich¹¹.

Jako że głównym zadaniem badawczym autorki jest sprawdzenie, co i jak jest przez żołnierzy w narracjach opowiadane, to ocenianie, która grupa wojskowych (czy ta poszkodowana fizycznie, czy też psychicznie) trudniej przeżywa powrót do kraju, nie stanowi przedmiotu jakiegokolwiek dyskusji; nie można dokonywać rozstrzygnięć natury aksjologicznej. Każdy z żołnierzy przeżył/przeżywa bowiem ten powrót inaczej. Jeden z nich wspomina: „[...] Bo ja nie mogłem się też pozbierać, że jednego dnia jestem zdrowym fizycznie gościem, a na drugi dzień leżałem na łóżku i co? [...] Ale ten pierwszy taki, właśnie od wypadku, że było się naprawdę sprawnym fizycznie gościem, młodym chłopakiem, a tu, jak dziadek – sześćdziesiąt lat. Później była taka sytuacja, że starsi ludzie szybciej szli po chodniku niż ja, nie? To było, to było przykre. Dlatego długo mi to schodziło z tym, żeby mi to w głowie ułożyć [...]” (ONW). Jednocześnie ten sam badany przyznaje: „[...] Ale, ale, ale jakbym mówił miał robić to samo, co robiłem, to bym pojechał jeszcze raz. Tylko z tymi samymi ludźmi. To jest zasada. Ja zawsze mówię, pojechałbym nawet za pięć minut, tylko bym musiał wiedzieć, z kim i po co [...]” (ONW). Z dotychczas zebranych relacji wynika więc, że udział w operacjach militarnych nie stanowi dla żołnierzy wyłącznie jednej z biograficznych „przygód”. Dla niektórych bowiem wyjazd do Afganistanu stał się końcem życia. „[...] Ale są chłopaki, którzy nie wytrzymali. Jeden bez ręki popełnił samobójstwo, inny też sobie coś zrobił. Rodziny im się porozpadały, siedzą sami, piją i cierpią [...]” – czytamy u Rigamontich¹². Jeden z uczestników operacji afgańskiej stwierdził, że: „[...] każdy z wojny wraca z ranami. Nie widać ich. Są w sercu, w głowie. I strasznie ciężko się goją [...]”¹³. Tak więc, niniejsza hipoteza (w odróżnieniu od pierwszej) niestety wydaje

¹¹ Relacja pochodzi z materiałów pisanych, będących w zbiorach badawczych dr Olgi Nowaczyk. Dalej jako ONM3.

¹² M. Rigamonti, M. Rigamonti, *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, Warszawa 2015, s. 94.

¹³ Ibidem, s. 126.

się słuszna. Już teraz można zdecydowanie stwierdzić, że działania wojenne wpłynęły na funkcjonowanie żołnierzy, zdekonstruowały ich mentalność i tożsamość. Przykłady wypowiedzi na temat przeżytych/przeżywanych załamań można by mnożyć, jednak przedstawione w tym tekście relacje stanowią materiał, który – jeśli nie wyczerpuje – dobrze pokazuje skalę i siłę zjawiska. Ponadto prezentacja intymnych wyznań rozmówców powoduje dylematy natury etycznej, o których jest mowa na końcu tego tekstu. Uzupełnieniem powyższej hipotezy niech będzie założenie, że udział weteranów w operacji wojskowej na terenie Afganistanu stał się dla wielu z nich decydującą przyczyną rozpadu więzi rodzinnych oraz erozji ich wojskowego etosu. Szczególnie wyraźnie widać to w relacjach zapisanych przez Rigamontich. Poniższe przykłady stanowią potwierdzenie tej hipotezy. I tak na przykład jeden z żołnierzy mówi: „[...] Jak mnie pytasz, co straciłem na tej wojnie, to wszystko straciłem. Zniszczyłem swoje małżeństwo, siebie. Piłem, nie spałem, nie żyłem [...]”¹⁴. Kolejna rozmówczyni konstatuje: „[...] Wasze małżeństwa też się porozpadały przez wojnę. Z dziećmi nie umieliście rozmawiać. Piliście. Robiliście awantury o byle co. Nie umieliście żyć normalnie. Wszystko wam przeszkadzało. Chcieliście uciekać. A niektórzy nawet wracać na wojnę [...]. Nie mogą żyć bez wojny, bez adrenaliny. Nie mogą. Tęsknią. A dla swoich rodzin są nie do życia. Nerwowi, opryskliwi, wybuchowi, potrzebują alkoholu. Ja to się martwię o tych, którzy do tej kliniki nie trafili, a chorują, niszczą siebie i bliskich, bo wiadomo, że jak ktoś ma ten syndrom stresu bojowego, to rodzina cierpi najbardziej. Ale się boją, wstydzą, nie chcą do psychiatryka, nie chcą sobie pomóc [...]”¹⁵. Albo jeszcze: „[...] Bo małżeństwo rozwalilem. Przez te misje, przez wojnę, przeze mnie, przez zdradę [...]”¹⁶. Podsumowując tę część refleksji, można posłużyć się słowami żołnierki, która przyznała, że „[...] W kraju życie toczy się zupełnie innym rytmem, dlatego człowiekowi szczególnie na samym początku tak trudno jest się zaaklimatyzować i wrócić do »oazy« zwanej domem [...]” (ONM2).

¹⁴ Ibidem, s. 115.

¹⁵ Ibidem, s. 47, 49.

¹⁶ Ibidem, s. 118.

Odbiór społeczny operacji

Jeśli zaś chodzi o erozję wojskowego etosu, należy zaznaczyć, że jest ona warunkowana przez reakcje społeczeństwa dotyczące udziału naszych żołnierzy w operacjach wojskowych poza granicami kraju. Od początku polskiego zaangażowania w operację NATO w Afganistanie poziom społecznego poparcia dla tej inicjatywy monitorowało Centrum Badania Opinii Społecznej. Wyniki przedstawione w komunikacie z grudnia 2007 roku (tabela 1) pokazują rosnący poziom dezaprobaty dla uczestnictwa polskich żołnierzy w afgańskiej operacji (nie bez wpływu na tę spadkową tendencję był incydent, do którego doszło w wiosce Nangar Khel – ostrzał obiektów cywilnych i oskarżenia wobec polskich żołnierzy).

Tabela 1. Stosunek do obecności polskich żołnierzy w Afganistanie i ostatnich wydarzeń związanych z tą operacją (lata 2001-2007)¹⁷

Czy popiera Pan(i) udział żołnierzy polskich w operacji NATO w Afganistanie?	Wskazania respondentów według terminów badań (%)											
	XII		I		II		IV		I		VI	
	2001	2002	2002	2002*	2002	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
Zdecydowanie popieram	17	16	19	22	5	3	4	5	4	3		
	45	43	47	57	20	17	18	22	19	14		
Raczej popieram	28	27	28	35	15	14	14	17	15	11		
Jest mi to obojętne	5	8	7	7	-	-	-	-	-	-		
Raczej nie popieram	23	24	22	18	30	30	27	32	26	22		
	44	43	42	32	75	78	77	72	77	83		
Zdecydowanie nie popieram	21	19	20	14	45	48	50	40	51	61		
Trudno powiedzieć	6	6	5	4	5	5	5	6	4	3		

* Do lutego 2002 pytanie brzmiało: „Zaplanowano wyjazd 300 polskich żołnierzy do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję, czy też nie?”, natomiast w kwietniu 2002 jego treść była następująca: „W połowie marca grupa polskich żołnierzy wyjechała do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję, czy też nie?” Od stycznia 2007 pytanie zadawane jest w obecnym brzmieniu.

¹⁷ „Komunikat z badań CBOS”, Warszawa, grudzień 2007, BS/188/2007.

Po 2007 roku Polacy również niezmiennie krytycznie wypowiadali się o zaangażowaniu naszego kraju w afgańską operację NATO. W 2010 roku tylko co szósty respondent (17%) poparł udział polskich żołnierzy w tej operacji, natomiast zdecydowana większość (79%) sprzeciwiła się temu, przy czym ponad połowa badanych (53%) wyraziła zdecydowaną dezaprobatę. Od 2009 roku grupa przeciwników jeszcze się zwiększyła i w takim samym stopniu ubyło zwolenników tej operacji (tabela 2).

Tabela 2. Udział Polski w operacji NATO w Afganistanie i jego konsekwencje¹⁸

Czy popiera Pan(i) udział żołnierzy polskich w operacji NATO w Afganistanie?	Wskazania respondentów według terminów badań (%)											
	I	VI	VII	IX	X	XII	II	IV	IX	II	IX	XI
	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2008	2008	2008	2009	2009	2010
Zdecydowanie popieram	5	3	4	5	4	3	6	4	6	5	5	6
Raczej popieram	20	17	18	22	19	14	22	18	21	22	20	17
Raczej nie popieram	30	30	27	32	26	22	30	31	27	29	28	26
Zdecydowanie nie popieram	45	48	50	40	51	61	43	46	47	44	48	53
Trudno powiedzieć	5	5	5	6	4	3	5	5	5	5	4	4

Zarówno wojskowi, jak i ich rodziny zwracają uwagę na problem stygmatyzacji i wiktymizacji, z którymi spotykali się ze strony naszych obywateli. Matka zmarłego w Afganistanie żołnierza przyznała, iż wie, „[...] że ludzie mówią o żołnierzach, również o moim synu, że to najemnicy, że dobrze im tam było, kasy

¹⁸ „Komunikat z badań CBOS” Warszawa, listopad 2010, BS/159/2010.

chcieli się nachapać. Wie pani, że ja nie pozwoliłam napisać na pomniku cmentarnym, że Robert zginął w Afganistanie? Bałam się, że ktoś zniszczy, farbą obleje [...]”¹⁹. Wymowne stają się słowa żołnierza: „[...] Najbardziej boli mnie nazywanie nas okupantami i porównywanie talibów do powstańców czy żołnierzy Armii Krajowej. To pokazuje całkowitą niewiedzę tych, którzy takich określeń używają. [...] Jesteśmy funkcjonariuszami państwa, nie jedziemy na wojnę jako osoby prywatne. Skoro można zostać ukaranym za obrazę urzędnika, to obrażanie żołnierzy nie powinno przejść bez echa. Smutne jest tylko, że musimy sami dochodzić swoich praw, że nie czynią tego władze, ministerstwo czy jakakolwiek inna instytucja tego biurokratyzowanego państwa [...] Ktoś tu powie coś o poszanowaniu wolności słowa. A co z poszanowaniem pamięci zmarłego? I to poległego na służbie Ojczyźnie, co z tego, że tysiące kilometrów od jej granic, wysłała nas tam Ojczyzna! Co z poszanowaniem jego rodziny? [...]”²⁰. Zmowę milczenia w tej sprawie postanowił przerwać porucznik Jacek Żebryk, który zgłosił do prokuratury kilkadziesiąt wpisów internetowych szkalujących dobre imię polskich żołnierzy. Ostatecznie postępowaniem objęto 135 wpisów internetowych, które poddano ocenie prawnokarnej.

Z informacji, które uzyskał porucznik Żebryk, wynika, że jak dotąd polskie sądy ukarały 28 osób, które w Internecie stygmatyzowały naszych weteranów. Należy jednak podkreślić, że w niektórych z tych spraw porucznik występował w charakterze świadka, dlatego nie ma on dostępu do informacji, czy wszystkie roszczenia (były to kary pieniężne wahające się między 100 a 5000 tysięcy złotych oraz nakaz prac społecznych) nałożone przez sądy zostały wyegzekwowane. Natomiast całość sum uiszczonych przez winnych internautów zasilila konto Stowarzyszenia Rannych i Poszkodowanych w Misjach Poza Granicami Kraju w Szczecinie – zgodnie z wolą porucznika²¹. Rozmówca Nowaczyk także zauważa problem

¹⁹M. Rigamonti, M. Rigamonti, *Straty...*, op. cit., s. 67.

²⁰P. Maletka, *Trudne misje...*, op. cit., s. 471-472.

²¹ Informacje zamieszczone w tej części tekstu pochodzą od porucznika Jacka Żebryka, z którym 25.10.2016 r. autorka przeprowadziła rozmowę na temat internetowego „hejtu” na polskich żołnierzy, którzy uczestniczyli w wojskowych operacjach zagranicznych. Szerzej na temat stygmatyzacji polskich weteranów z Afganistanu w artykule *Wiktymizacja i stygmatyzacja społeczna polskich żołnierzy służących w misji wojskowej w Afganistanie*, [w:] *Osoba doświadczająca przemocy w świecie milczenia czy wsparcia? Człowiek człowiekowi... Refleksje interdyscyplinarne*, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, Lublin 2017, s. 138-150.

i przyznaje, że „[...] pewnie 70% albo 80% społeczeństwa nadal tak uważa, że byliśmy tam okupantami, nie? I u nas w kraju, jak się na fora wejdzie, to jak Polak zginie, to niech pani prześledzi fora internetowe, co piszą, że dobrze mu tak, był najemnikiem. Tylko nie pomyśl sobie, że to, że to jest praca, tak? On, ja... Przecież ja się nie zapisywałem na misję. Ja nie pojechałem do pana Kwaśniewskiego i nie mówiłem mu, że panie prezydencie, pojedziemy do Iraku z Amerykanami. To rząd. To prezydent podejmował taką decyzję. My byliśmy tylko narzędziem w ich rękach. A kto pojedzie? Ja nie pojedę i nikt nie pojedzie? Nikt się nie zgodzi? No to kto pojedzie? Co, zwolnią wszystkich? Ogólnie to chyba nie? Bo przyjdzie rozkaz, że trzeba jechać. Aczkolwiek u mnie w jednostce nie było tak, że na rozkaz jedziemy, tylko że, że, że cały czas byli ochotnicy [...]” (ONW).

Erozja wojskowego etosu?

Rozpatrując problem erozji wojskowego etosu, warto zwrócić uwagę nie tylko na zjawisko mowy nienawiści (*hate speech*) widoczne w przestrzeni publicznej, ale także na zachowania właściwe niektórym uczestnikom operacji militarnych poza granicami państwa. Z materiałów udostępnionych przez Nowaczyk dowiadujemy się np., że „[...] w Afganistanie niektórzy [żołnierze] myśleli, że zjedli wszystkie rozumy, wydawało im się, że są najlepsi, zachowywali się jak celebryci, lecz w większości okazali się, kolokwialnie mówiąc, małostkowymi twardzielami, którzy chcieli pokazać tym, co jechali pierwszy raz, że oni są lepsi od nich i w pewnym sensie tak, byli bogatsi o jedną misję więcej, lecz nigdy więcej z takimi żołnierzami (celebrytami) nie chciałbym mieć do czynienia, oczywiście nie wszyscy byli tacy. Uważam, że każdy żołnierz, który posiada doświadczenie, powinien przekazać je mniej doświadczonym kolegom, a nie wykorzystywać to przeciwko sobie, trochę to mija się z zasadą jedności czy brania odpowiedzialności za towarzysza broni [...]” (ONM3).

Ostatnia z postawionych w prezentowanych badaniach hipotez głosi, iż po zakończeniu działań w Afganistanie żołnierze nie są w zadowalającym stopniu wspierani przez przełożonych, psychologów, lekarzy, prawników i innych pracowników zobowiązanych do tego przez bezpośredniego zwierzchnika – Ministerstwo Obrony Narodowej. Potwierdzeniem tego założenia niech będą fragmenty rozmów – tak autorki niniejszego tekstu, jak i Nowaczyk, a także wyimki z książki

Rigamontich. Jeden z żołnierzy pochlebnie wypowiadał się tylko o żołnierzach amerykańskich: „[...] Jednak ci powiem, że Amerykanie, oni jakoś inne mają od Polaków myślenie – oni tam dbają o wojsko. A u nas – ile afer było? Żołnierz przyjechał z misji poszkodowany, ani renty nie ma, ani nic... W Polsce pod tym względem było źle, i będzie źle [...]” (KS). Żaden z rozmówców nie stwierdził, że opieka oferowana poszkodowanym żołnierzom przez polskich lekarzy spełnia ich oczekiwania. W rozmowie przeprowadzonej przez Nowaczyk jeden z wojskowych przyznał, że musi „[...] utrzymywać rentę też, która się skończy za rok. Bo ona nie była dana na całe życie. Jakby ktoś ją dał na całe życie, to może bym się nie leczył, ale nikt jej nie dał. Dali ją tylko na dwa lata czy tam trzy lata [...]” (ONW). Dalej sarkastycznie stwierdza: „[...] Może mi nie wiem, kości odrosną w środku zamiast protezy, albo nie wiem, rany się zabliznią, kolano wróci do takiej sprawności i dlatego nie dają na stałe. Jest to przykre, ale takie są przepisy. Oni dokładnie o tym wiedzą, że przepisy są złe, ale żeby je poprawić, to ich na to nie stać [...]. I to muszę udowadniać komisji, że jednak przez te na przykład dwa, trzy lata ja nie leżałem w domu na łóżku, tylko latałem od specjalisty do specjalisty [...]. No przypomniałem sobie wiele rzeczy, które taka pielęgniarka piękna do mnie mówiła, że to wszystko jest na moje życzenie, że to ja sam tam chciałem jechać. Wszystko sobie przypomniałem, wszystko sobie zapisałem, a później na koniec jej to wszystko powiedziałem i była bardzo zdziwiona [...]. Jeśli dalej, do dziś dnia przyjmują żołnierzy rannych do szpitala, tak jak ja byłem przyjmowany, albo tak, jak słyszałem z opowieści innych chłopaków, to naprawdę jest to zgroza [...]” (ONW).

Relacje innych poszkodowanych w trakcie pełnienia zagranicznej służby wojskowej także są pełne żalu i pretensji – tak do naszych lekarzy, jak i bezpośrednich przełożonych żołnierzy. W książce Rigamontich czytamy np., że „[...] po latach czuję się wariatem, bo ze mnie takiego wariata zrobili. Nie, nie lekarze w klinice, tylko już potem, w jednostce. Choroba, którą przeszedłem, jest wykorzystywana przeciwko mnie. To mnie najbardziej denerwuje. W zawieszeniu żyję, w niepewności [...]”²². Zaś inny poszkodowany żołnierz tak wspomina spotkanie z nowym dowódcą: „[...] 11 września 2007 roku wróciłem z Afganistanu. Kupiliśmy dowódcę ryngraf. To był nowy dowódca. Kiedy byłem w Afganistanie, to się zmienił. Nie znałem go. Poszedłem się zameldować. »Kim jesteś?« – zapytał. »Żołnierzem

²² M. Rigamonti, M. Rigamonti, *Straty...*, op. cit., s. 106.

pana jednostki». »Gdzie masz mundur?«. »Jeszcze do pracy nie wróciłem. Zrótowali mnie z Afganistanu. Teraz przyszedłem po skierowanie na badania. Rynggraf panu pułkownikowi przyniosłem«. Jego adiutant rozstawiał szachy, a pułkownik pytał dalej: »Jak tam było?«. »Szczere, panie pułkowniku?«. »Szczere«. »Przejebane«. »Co ty mnie, kurwa, straszysz?«. Nie, nie zapytał, jak się czuję, co tam przeżyłem, czy daję radę. Nic. Wtedy pomyślałem, że odejdę z wojska [...]. Jakby mi ktoś dawał milion złotych i za to kazał jechać na trzy dni do Afganistanu, to bym nie pojechał. Bałbym się, że zwariuję [...]»²³.

Mimo w większości negatywnych komentarzy dotyczących uczestnictwa żołnierzy w operacjach militarnych poza granicami kraju, można w ich narracjach odnaleźć wątki pozytywne. Zdaniem wielu z nich wyjazd – czy to do Iraku, czy Afganistanu – pozwolił nabyć cennych wojskowych doświadczeń. „[...] pomimo przelanej krwi i strat kolegów, przyjaciół musieliśmy tam pojechać, tam być. Ten swoisty »chrzest bojowy« myślę, że wypadł nam dobrze [...]» – konstatuje jeden z nich (ONM1).

Zakończenie

Ten krótki zarys doświadczeń polskich żołnierzy walczących poza granicami państwa warto zakończyć, sygnalizując kilka problemów natury etycznej, z którymi musi zmierzyć się badacz, prowadząc wywiady jakościowe. Szczególnie początkujący naukowiec napotyka na wiele pytań dotyczących konceptualnych i technicznych aspektów prowadzenia wywiadów. Jak zauważa Steinar Kvale, zajmując się problematyką wywiadu, należy przede wszystkim zastanowić się nad następującymi zagadnieniami: W jaki sposób rozpocząć badanie z wykorzystaniem wywiadów? Ilu respondentów zaprosić do współpracy? W jaki sposób unikać zadawania sugerujących pytań? Czy wywiady mogą być trudne emocjonalnie dla badanych? Czy transkrypcja wywiadów jest konieczna? W jaki sposób analizować wywiady? Czy interpretacje badacza zawsze będą subiektywne? Skąd mieć pewność, że zrozumie się, co tak naprawdę mieli na myśli respondenci? W jaki

²³ Ibidem, s. 115-116.

sposób prezentować obszerne fragmenty spisanych wywiadów²⁴? Powyższe kwestie wymagają pogłębionej refleksji – szczególnie młodego badacza (i szczególnie w kwestii tak wrażliwej, jak udział w operacji militarnej), którego decyzje w tej materii mogą determinować jego dalsze kroki badawcze. Ważne jest także, by zastanowić się, jakie będą korzystne, a jakie niekorzystne konsekwencje badania (tak dla badacza, jak i badanego), w jaki sposób można ukryć tożsamość badanego (weterani często uzależniają zgodę na badanie od tego, czy będą mieli zapewnioną pełną anonimowość). Co jednak warto szczególnie podkreślić, kwestie etyczne związane z prowadzeniem wywiadów wykraczają poza samą sytuację wywiadu i pojawiają się na wszystkich etapach realizacji projektu badawczego²⁵. Najważniejsze jednak przesłanie, które wypływa z powyższych dylematów, wynika z pełnej świadomości, że osobiste doświadczenie (w tym przypadku doświadczenie wojenne) jest dostępne dla społecznej analizy naukowej.

Podziękowania

Serdecznie dziękuję pani doktor Oldze Nowaczyk – za możliwość konsultacji, udostępnione materiały, poświęcony czas i ofiarowaną pomoc – przydatne zarówno podczas pisania niniejszego artykułu, jak i w przyszłej pracy badawczej.

Bibliografia

„Komunikat z badań CBOS” Warszawa, grudzień 2007, BS/188/2007.

„Komunikat z badań CBOS” Warszawa, listopad 2010, BS/159/2010.

Kvale S., *Prowadzenie wywiadów*, tłum. A. Dziuban, Warszawa 2012.

Maletka P., *Trudne misje „Wilka” w Iraku i Afganistanie*, [w:] *Żołnierze z Pomorza Zachodniego w rejonie Zatoki Perskiej*, pod red. G. Ciechanowskiego, Szczecin 2014.

Nowaczyk O., *Weterani operacji wojskowych XXI wieku w polskim doświadczeniu. Problem konstytuowania się nowej grupy społecznej* (praca niepublikowana).

²⁴ Por. S. Kvale, *Prowadzenie wywiadów*, tłum. A. Dziuban, Warszawa 2012, s. 38.

²⁵ Ibidem, s. 71.

Pliszka G., Szar C., *W Iraku i Afganistanie. Wywiad ze st. kpr. Jarosławem Szymczakiem*, [w:] *Żołnierze z Pomorza Zachodniego w rejonie Zatoki Perskiej*, pod red. G. Ciechanowskiego, Szczecin 2014.

Rigamonti M., Rigamonti M., *Straty. Żołnierze z Afganistanu*, Warszawa 2015.

Schütze F., *Analiza biograficzna ugruntowana empirycznie w autobiograficznym wywiadzie narracyjnym. Jak analizować autobiograficzne wywiady narracyjne?*, [w:] *Metoda biograficzna w socjologii. Antologia tekstów*, pod red. K. Kaźmierskiej, Kraków 2012, s. 141-276.

Schwarzgruber M., *Druga strona medalu*, „Polska Zbrojna” grudzień 2014, nr 12.

Śmiłowska K., *Wiktyimizacja i stygmatyzacja społeczna polskich żołnierzy służących w misji wojskowej w Afganistanie*, [w:] *Osoba doświadczająca przemocy w świecie milczenia czy wsparcia? Człowiek człowiekowi... Refleksje interdyscyplinarne*, Wydawnictwo Naukowe Tygiel, Lublin 2017.

Izabela Niczyporuk-Chudecka

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

INSTYTUCJE STANÓW NADZWYCZAJNYCH JAKO GWARANCJA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W SYTUACJI SZCZEGÓLNEGO ZAGROŻENIA – ASPEKT KONSTYTUCYJNY

THE INSTITUTIONS OF EXTRAORDINARY STATES AS A GUARANTEE OF STATE
SECURITY IN THE SITUATION OF A SERIOUS RISK – CONSTITUTIONAL ASPECT

Streszczenie: Każde odpowiedzialne państwo powinno posiadać w krajowym prawodawstwie instytucje gwarantujące bezpieczeństwo kraju w sytuacji szczególnego zagrożenia. Polski ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (rozdział XI) określił stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Każdy z nich charakteryzuje się innymi przesłankami, czasem trwania, szczególnym funkcjonowaniem najważniejszych organów państwa czy też możliwością wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie praw i wolności jednostki. Ustrojodawca przewidział także zasady wprowadzania każdego ze stanów nadzwyczajnych, tj. zasadę wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich. Celem artykułu jest charakterystyka zasad i stanów nadzwyczajnych z punktu widzenia przepisów Konstytucji. Powyższe pozwoli na ukazanie istotności tematyki w zakresie bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia.

Słowa kluczowe: Konstytucja, stany nadzwyczajne, stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej

Summary: Each reliable country should possess in its national legislation the institutions which will guarantee state security in a situation of a serious threat. The Polish constitutional legislator in the Constitution of the Republic of Poland of 1997 (Chapter XI) constituted extraordinary states: martial law, state of emergency and state of natural disaster. Each of them is characterized by different premises, duration, special functioning of the most important state organs or the possibility of introducing certain restrictions in the scope of individual rights and freedoms. The legislator also provided for the rules for the introduction of each extraordinary state i.e. the principle of uniqueness, legality, proportionality, purposefulness, protection of the foundations of the legal system and protection

of representative bodies. The purpose of the article is to characterize the rules and extraordinary states from the point of view of the provisions of the Constitution. The above will allow to show the importance of the subject of state security in a situation of a serious threat.

Keywords: the Constitution, extraordinary conditions, martial law, state of emergency, state of natural disaster

Wprowadzenie

Kwestia bezpieczeństwa od wieków stanowiła istotny element funkcjonującego prawodawstwa. Prawo do bezpieczeństwa regulowała już w 1789 roku francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela¹. Odniesienie do wolności, własności, a przede wszystkim bezpieczeństwa i oporu przeciwko uciskowi zaakcentowano również dwa wieki później w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1948 roku². Współcześnie istnieje wiele definicji „bezpieczeństwa”. Wszystkie jednak sprowadzają się do pewnego stanu pewności, „stanu normalności”³, braku zagrożenia, przekonania, iż podstawowe wartości państwa są w pełni gwarantowane⁴. Według przedstawionego rozumienia definicji „bezpieczeństwa” istotne są subiektywne odczucia jednostki w danej sytuacji wobec zdarzenia, które wystąpiło⁵. Podkreślenia wymaga, iż bezpieczeństwo należy analizować pod kątem multilateralności, tzn. wielostronnie, wielowymiarowo⁶.

„Stan niebezpieczeństwa” należy rozumieć *a contrario* do przedstawionej wyżej definicji „bezpieczeństwa”⁷. Jeżeli w trakcie „normalnego funkcjonowania

¹ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 24 sierpnia 1789 r., [w:] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>, dostęp: 18.03.2015 r.

² S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 45.

³ Szerzej w: M. Trubas, *Bezpieczeństwo. Zarys teoretyczny*, Szczecin 2017, s. 81.

⁴ A. Ciupiński, *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004, s. 311; *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1977, s. 85.

⁵ Por. L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2000, s. 437; L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Od ryzyka do systemu*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Prace edukacyjne*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2001, s. 21; L. Korzeniowski, *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków 2003, s. 183.

⁶ L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 76.

⁷ Więcej o definicji bezpieczeństwa państwa w: J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 63-78.

państwa” wystąpi brak bezpieczeństwa, należy traktować je w dwóch aspektach: zewnętrznym (związanie kraju przez zawarte wcześniej umowy międzynarodowe) oraz wewnętrznym (uregulowania prawne funkcjonujące w państwie)⁸.

Powyższe rozróżnienie stanu bezpieczeństwa od stanu niebezpieczeństwa państwa stanowi bazę wyjściową do dalszej, szczegółowej analizy polskich instytucji stanów nadzwyczajnych.

Pojęcie, istota oraz geneza stanów nadzwyczajnych

Stany nadzwyczajne są instytucją prawa wewnętrźnie obowiązującego. W doktrynie prawa zazwyczaj związane są one ze stanami szczególnego zagrożenia państwa⁹. Powiązane są również z sytuacjami wyjątkowymi, obrony, oblężenia czy także klęski żywiołowej. Wymagają one użycia nadzwyczajnych środków zapewniających nienaruszalność państwa. Stany nadzwyczajne służą także ochronie suwerenności państwa, podstaw ustroju, jego funkcjonowania, ładu publicznego, obronie życia, a także mienia obywateli¹⁰. Jak wskazuje Piotr Winczorek, stany nadzwyczajne przygotowują państwo na sytuację, w której „normalne funkcjonowanie konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych organów władzy publicznej zostało w bardzo poważnym stopniu zagrożone”¹¹. Z kolei Dariusz Górecki stan nadzwyczajny definiuje jako „sytuację szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia po szczególne środki, gdy te, które zostały przewidziane w Konstytucji, są niewystarczające”¹². Chodzi o niestandardowy sposób administrowania państwem czy też określenie wyjątkowych, specjalnych uprawnień najważniejszych organów, np. rozszerzenie kompetencji rządu czy organów wojskowych.

⁸ Bezpieczeństwo wewnętrzne utożsamiane jest ze stabilnym funkcjonowaniem państwa, na które składają się głównie procesy decyzyjne, wszelkie procedury zmierzające do przywrócenia „normalnego funkcjonowania państwa” oraz relacje, które występują na linii państwo – jednostka. Zob.: B. Pacek, *Rola Sił Zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejkszner, Warszawa 2013, s. 155.

⁹ Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5-19.

¹⁰ J. Buczkowski, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (wybrane aspekty)*, wydanie siódme poszerzone i uaktualnione, red. J. Buczkowski, Przemysł 2008, rozdział XVI.

¹¹ Za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wydanie drugie rozszerzone, Warszawa 2008, s. 427.

¹² Za: D. Górecki, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 295.

Nieuniknione zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa determinują konieczność wprowadzenia regulacji instytucji gwarantujących ochronę i obronę kraju. Wiesław Skrzydło wskazuje, że skrajne sytuacje wymagają przede wszystkim: określenia podstaw prawnych stanów nadzwyczajnych, a także organów korzystających ze specjalnych uprawnień, możliwości kontroli decyzji dotyczących wprowadzenia stanu czy też sprecyzowania kwestii związanych z odpowiedzialnością organów państwowych¹³.

Powyższe zagadnienia dotyczą istoty stanów nadzwyczajnych. Można ją sprowadzić do ośmiu enumeratywnie wymienionych cech, które skatalogował Michał Brzeziński. Uczony wskazał, iż:

1. Stany nadzwyczajne są instytucją prawną, która zazwyczaj uregulowana jest na poziomie konstytucji i ustaw szczegółowych.
2. Stany nadzwyczajne mają charakter wewnątrzpaństwowy.
3. Charakteryzuje je czasowość. Stan nadzwyczajny nie może trwać permanentnie.
4. Istotna jest przyjęta konstrukcja stanu wyższej konieczności.
5. Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego jest przejawem suwerenności państwa.
6. Instytucja stanu nadzwyczajnego może być wykorzystywana jedynie w warunkach skrajnego zagrożenia.
7. Ważnym elementem jest proobywatelskość, tzn. doraźne i kierunkowe działania, które są podejmowane w trakcie obowiązywania któregoś ze stanów.
8. Wprowadzenie stanu daje możliwość dopuszczenia czasowych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela¹⁴.

Omawiając problematykę stanów nadzwyczajnych, nie można pominąć ich genezy. Z uwagi na obszerność tematyki scharakteryzowana zostanie jedynie krajowa ewolucja instytucji, która dokonała się na poziomie poszczególnych konstytucji.

Pierwsze krajowe uregulowania stanów nadzwyczajnych sięgają II Rzeczypospolitej. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości prawo rozróżniało stan wyjątkowy oraz stan wojenny. Obowiązujące przepisy zostały zastosowane już 2 stycznia 1919 r. Wówczas Tymczasowy Naczelnik Państwa wydał dekret

¹³ Patrz: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

¹⁴ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 64.

o wprowadzeniu stany wyjątkowego¹⁵. Kolejne lata funkcjonowania państwa określone są mianem okresu międzywojennego. W trakcie jego trwania uchwalono dwie konstytucje, tj. tzw. konstytucję marcową z 17 marca 1921 r.¹⁶ oraz tzw. konstytucję kwietniową z 23 kwietnia 1935 r.¹⁷ Oba akty w swoich uregulowaniach przewidywały dwie kategorie stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny oraz stan wyjątkowy.

Konstytucja marcowa wprowadzała parlamentarny system rządów, który stanowił podstawę państwa demokratycznego. Wzorem przyjętych przez ówczesnego ustrojodawcę rozwiązań była III Republika Francuska (1870-1940 r.). Stan wyjątkowy charakteryzowała możliwość zawieszenia praw obywatelskich. Organem uprawnionym do takiego działania była Rada Ministrów. Niezbędna była również zgoda Prezydenta oraz zatwierdzenie decyzji przez Sejm. W przypadku sprzeciwu – stan wyjątkowy ulegał zakończeniu. Do chwili uchwalenia konstytucji kwietniowej stan wyjątkowy był wprowadzony trzykrotnie. Pierwszy raz stało się to w grudniu 1922 r., po zabójstwie Gabriela Narutowicza, a następnie dwukrotnie w 1926 r. Powodem był zamach majowy dokonany przez Józefa Piłsudskiego. Z kolei „marcowy” stan wojenny był kwalifikowaną postacią stanu wyjątkowego¹⁸. Mógł obowiązywać wyłącznie na terenie objętym działaniami zbrojnymi.

W trakcie obowiązywania konstytucji kwietniowej panował już odmienny do poprzedniego system rządów. Obowiązywał autorytarny układ, którego podstawę stanowiła głowa państwa. Odrzucono trójpodział władzy. Znany z poprzedniej ustawy zasadniczej stan wyjątkowy na mocy nowych przepisów wprowadzała Rada Ministrów, która musiała uzyskać przyzwolenie prezydenta. Zarządzenie w ciągu 7 dni musiało być przedłożone Sejmowi, który mógł uchylić ten stan. W konstytucji kwietniowej rozbudowaniu uległy przepisy normujące stan wojenny. Z powodu silnej pozycji głowy państwa, to prezydent posiadał kompetencję pozwalającą na wprowadzenie tej szczególnej instytucji. Dodatkowo mógł on wydawać dekrety z mocą ustawy, a także decydować o skróceniu lub przedłużeniu kadencji

¹⁵ Szerzej w L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010, s. 28 i nast.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

¹⁸ W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 171.

parlamentu. Do chwili wybuchu II wojny światowej żaden z „kwietniowych” stanów nadzwyczajnych nie był formalnie, konstytucyjnie wprowadzony.

W 1947 r. uchwalono tzw. małą konstytucję. Akt nie zawierał jednak przepisów normujących przedmiotową kwestię¹⁹. Kolejną ustawę zasadniczą z dnia 22 lipca 1952 r. nazywa się tzw. Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁰. Regulowała ona wyłącznie kwestie dotyczące stanu wojennego, który niejako łączył ze sobą oba znane już wcześniej stany nadzwyczajne. Co ważne, obowiązujące przepisy zostały wykorzystane w praktyce, gdy w 1981 r. wprowadzono stan wojenny. Instytucję i samo pojęcie stanu wyjątkowego wprowadzono dopiero nowelą z 1983 r.²¹ W 1992 r. uchwalono kolejną tzw. małą konstytucję²². Akt wyróżnił stan wojenny oraz stan wyjątkowy. Przepisy te obowiązywały aż do 1997 r., tj. chwili uchwalenia aktualnie obowiązującej konstytucji.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca rozszerzył katalog stanów nadzwyczajnych²³. Współcześnie wyróżnia się stan wojenny, stan wyjątkowy oraz trzeci rodzaj – stan klęski żywiołowej. Rozszerzenie rodzajów stanów nadzwyczajnych jest spowodowane poszerzeniem się katalogu szczególnego zagrożenia państwa oraz historycznych doświadczeń minionych ustawodawstw²⁴. Dodatkowo rozdział XI aktualnie obowiązującej Konstytucji jest poświęcony w całości przedmiotowej kwestii, zawiera także zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych, katalog praw i wolności, które podlegają ograniczeniom oraz te, których granice nie mogą zostać naruszone. Co ważne, stany nadzwyczajne zostały uregulowane także na poziomie ustawy zasadniczej, które dopełniają normy konstytucyjne. Z uwagi na obszerność tematyki oraz przyjęty temat dalszym rozważaniom będą podlegały wyłącznie normy konstytucyjne.

¹⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71).

²⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

²¹ Zob. T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 223.

²² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Dalej: Konstytucja RP.

²⁴ Zob. P. Kierończyk, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 575 i nast.

Konstytucyjne zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, ustrojodawca ukonstytuował sześć zasad wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Artykuł 228 Konstytucji RP normuje bowiem: zasadę wyjątkowości (ust. 1), legalności (ust. 2-4), proporcjonalności (ust. 5), celowości (ust. 5), ochrony podstaw systemu prawnego (ust. 6) oraz zasadę ochrony organów przedstawicielskich (ust. 7). Każdorazowe wprowadzenie oraz późniejsze trwanie stanu nadzwyczajnego (nie ma znaczenia rodzaj) wymaga zastosowania wszystkich wymienionych wyżej zasad.

Zasada wyjątkowości nazywana jest również zasadą subsydiarności. Warunkuje ona wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wyłącznie w momencie wystąpienia szczególnego zagrożenia, gdy zwykle, konstytucyjne środki mogą być niewystarczające²⁵. Przesłankę charakteryzuje duża doza uznaniowości. Na właściwych organach spoczywa waga decyzji i analiza, czy dana sytuacja jest wyjątkowa i wymusza podjęcie niestandardowych środków służących obronie ludności i kraju.

Zasada legalności (art. 228 ust. 2-4) wskazuje na konieczność istnienia właściwej (ustawa lub rozporządzenie) podstawy prawnej uprawniającej do wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego. Przepis nakłada również obowiązek ogłoszenia właściwego aktu w Dzienniku Ustaw, a także podania go do informacji publicznej. Zasada dotyczy również obowiązku, a zarazem uprawnienia uchwalenia przez Sejm i Senat adekwatnych do sytuacji aktów²⁶. Ostatni z ustępów przywołanego artykułu dopuszcza możliwość dochodzenia roszczeń majątkowych²⁷.

Artykuł 228 ust. 5 wyraża zasadę proporcjonalności, stanowiącą o tym, iż wszelkie działania muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia, które w danym momencie wystąpiło²⁸. Podjęte środki nie mogą być znacząco uciążliwe dla społeczeństwa. Istotny jest także czas podjętych działań. Chodzi bowiem o szybkość

²⁵ A. Kustra, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Wydanie XIV*, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013, s. 698.

²⁶ Więcej w: W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2, s. 103.

²⁷ Szerzej w: I. Niczyporuk, *Stan wojenny jako stan nadzwyczajny*, „Wojny i Konflikty. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość” 2016, nr 1(1), s. 89.

²⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 175.

decyzji oraz adekwatność do sytuacji. Adresatami zasady są organy odpowiedzialne za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego²⁹.

Kolejną zasadą ogólną jest zasada celowości (ust. 5). Otóż celem wszystkich podjętych środków oraz działań powinno być przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, aby zapewnić realizację praw i wolności jednostki. Ustawa zasadnicza stanowi o „jak najszybszym przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa”³⁰. Osiągnięcie tego celu powinno skutkować zakończeniem stanu nadzwyczajnego.

Zasadę ochrony podstaw systemu prawnego normuje art. 228 ust. 6 KRP. Przepis zabrania w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej do organów ustawodawczych, organów samorządu terytorialnego oraz ustaw szczegółowych³¹. Istotna jest tutaj hierarchia aktów³².

Ostatnia z zasad dotyczy ochrony organów przedstawicielskich. Nazywana jest ona zasadą kadencyjności³³. Zabrania skrócenia kadencji Sejmu, przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, wyborów do polskiego parlamentu, organów przedstawicielskich, a także wyborów prezydenta kraju w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego oraz 90 dni po jego zakończeniu. W przypadku gdy kadencja któregoś z wyżej wymienionych organów upływa w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego, zostaje ona automatycznie przedłużona. Celem zasady jest gwarancja ciągłości władzy państwowej.

Stan wojenny

Pierwszym z ukonstituowanych stanów nadzwyczajnych jest stan wojenny. Zaznaczenia wymaga fakt, iż nie jest on tożsamy ze stanem wojny czy też

²⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 31.

³⁰ Art. 228 ust. 2 Konstytucji RP.

³¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji...*, op. cit., s. 35.

³² Szerzej w: A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33-45; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002 oraz K. Działocha, *Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 126.

³³ Szerzej w: M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, 2. wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 875-876.

czasem wojny. Stan wojenny jest instytucją prawa wewnętrznego. Co ważne, charakteryzują go szczególne, zewnętrzne przesłanki, kompetencja prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, zarządzenia mobilizacji czy też katalog praw i wolności, które nie podlegają ograniczeniu.

Artykuł 229 Konstytucji RP wymienia przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Ustrojodawca wymienił zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium RP lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, którym na mocy umowy międzynarodowej (np. Pakt Północnoatlantycki) związane jest nasze państwo. W literaturze przedmiotu największe kontrowersje budzi pierwsza z wymienionych przesłanek, bowiem pozwala ona na najszerzy margines interpretacyjny. Ustrojodawca nie sprecyzował również, co należy rozumieć pod pojęciem „zbrojnej napaści”. Jak wskazuje się, należy je interpretować nawiązując do definicji „agresji”³⁴. Pomimo skupienia uwagi w artykule wyłącznie na przepisach konstytucyjnych, należy nadmienić, iż ustawa szczegółowa wymienia jeszcze jedną przesłankę determinującą wprowadzenie stanu wojennego, jaką może być zewnętrzne zagrożenie spowodowane działaniami terrorystycznymi³⁵.

Przywołany wyżej art. 229 określa również ogólną procedurę wprowadzenia stanu wojennego. Zgodnie z przepisem stan ten wprowadza Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Właściwą formą jest rozporządzenie (art. 231). W ciągu 48 godzin od podpisania aktu głowa państwa musi go przekazać Sejmowi. Ten zobowiązany jest do jego niezwłocznego rozpatrzenia. Jak wskazuje art. 231, Sejm może uchylić rozporządzenie „bezwzględłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”, tj. minimum 231 posłów. Decyzja zapada w formie uchwały. Odrzucenie musi być oparte zarówno na przesłankach faktycznych, jak i prawnych. Zniesienie stanu wojennego następuje również w formie rozporządzenia Prezydenta.

Konstytucja ani ustawa szczegółowa nie określa czasu trwania stanu wojennego, jednak biorąc pod uwagę omówione zasady, jego zniesienie może nastąpić dopiero w chwili, gdy przestaną zachodzić przesłanki z art. 229. Ponadto ustro-

³⁴ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 427.

³⁵ Ustawa 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).

jodawca zaznaczył, że stan wojenny może obowiązywać na części lub całym terytorium państwa. Istotny jest również art. 234. Przepis ten przyznaje prezydentowi (na wniosek Rady Ministrów) kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w chwili gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenie zostaje zatwierdzone w formie uchwały na najbliższym możliwym posiedzeniu Izby Niższej – Sejmu³⁶. Co ważne, jak wskazuje Konstytucja, rozporządzenia prezydenta „mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa” (art. 234 ust. 2). Niezbędnym elementem rozporządzenia jest także podpis głowy państwa oraz ogłoszenie aktu w Dzienniku Ustaw.

Każdy ze stanów nadzwyczajnych niesie za sobą pewne skutki. Najczęściej są to ograniczenia w zakresie praw i wolności jednostki. W przypadku stanu wojennego ustrojodawca zastosował tzw. klauzulę derogacyjną. W art. 233 ust. 1 i 2 wymienił szereg konstytucyjnych praw i wolności, które nie mogą zostać ograniczone. Do tego zamkniętego katalogu należy: godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP), obywatelstwo (art. 34 i 36), ochrona życia (art. 38), humanitarne traktowanie (art. 39, 40, 41 ust. 4), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42), dostęp do sądu (art. 45), konstytucyjne dobra osobiste (art. 47), wolność sumienia i religii (art. 53), prawo składania petycji (art. 63), a także przepisy dotyczące rodziny i dziecka (art. 48 i 72). W kolejnym ustępie art. 233, tj. ust. 2, ustrojodawca zaznaczył, iż „niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku”.

Konsekwencją wprowadzenia stanu wojennego jest również działalność Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, którego kompetencje zostały opisane we wspomnianej już wcześniej ustawie szczegółowej.

Stan wyjątkowy

Kolejnym konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy. Charakteryzują go *stricto* wewnętrzne przesłanki³⁷. Jest regulowany zarówno

³⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 145.

³⁷ K. Działocha, *Nota 1 do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

przez konstytucję, jak i przez ustawę szczegółową³⁸. Zgodnie z art. 230 Konstytucji RP stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, ze względu na bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Powyższy katalog ma zamknięty charakter. Wprowadzenie stanu przysługuje prezydentowi, niezbędny jest jednak wniosek Rady Ministrów (art. 230 ust. 1). Głowa państwa decyduje o wprowadzeniu stanu, określa czas jego trwania, a także wskazuje teren objęty szczególnymi przepisami. Co ważne, jak wskazał ustrojodawca, stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 90 dni. Zgodnie z ustępem 2 art. 230 Sejm może postanowić o jednorazowym przedłużeniu czasu trwania stanu wyjątkowego maksymalnie o kolejne 60 dni. Prezydent wprowadza stan wyjątkowy na całym terytorium państwa lub wyłącznie jego pewnej części. Do stanu wyjątkowego stosuje się także art. 231 Konstytucji dot. rozporządzenia o wprowadzeniu stanu. Przepis ten został już wymieniony wyżej przy charakterystyce stanu wojennego i stosuje się go analogicznie w przypadku stanu wyjątkowego.

W odniesieniu do stanu wyjątkowego stosuje się też art. 233 (klauzula derogacyjna) Konstytucji RP, który również został już wyżej omówiony.

Stan klęski żywiołowej

Żywyoty natury są dynamiczne i wielokrotnie nie jesteśmy w stanie określić skali potencjalnych zniszczeń. Polski ustrojodawca na podstawie art. 232 Konstytucji RP przewidział możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej³⁹. Zgodnie z przywołanym przepisem stan ten wprowadzany jest w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych.

W przypadku stanu klęski żywiołowej organem odpowiedzialnym za jego wprowadzenie jest Rada Ministrów. Szczególne przepisy stosuje się przez czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 30 dni. Przedłużenie stanu następuje wyłącznie za zgodą Sejmu. Teren, który obejmuje stan klęski żywiołowej, uzależniony jest od przyczyny wprowadzenia stanu. Może objąć całe terytorium państwa lub jego wybraną część, np. w przypadku powodzi będą to wyłącznie zatopione/podtopione tereny.

³⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

³⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

Mówiąc o stanie klęski żywiołowej i jego skutkach, należy sięgnąć także do art. 234 Konstytucji RP, określającego katalog praw i wolności, które w trakcie trwania stanu mogą zostać ograniczone. Ustrojodawca wskazał na: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), wolność osobistą (art. 41 ust. 1, 3 i 5), nienaruszalność mieszkania (art. 50), wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP (art. 52 ust. 1), prawo do strajku (art. 59 ust. 3), prawo własności (art. 64), wolność pracy (art. 65 ust. 1), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1) oraz prawo do wypoczynku (art. 66 ust. 2).

Podsumowanie

Jak zostało przedstawione, Konstytucja RP rozróżnia trzy stany nadzwyczajne. Są nimi stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Łączą je pewne cechy, tj.: gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia, wspólne zasady wprowadzania, określone w art. 228 ustawy zasadniczej, specjalny tryb wprowadzania oraz znoszenia, a także możliwość wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela. Każdy ze stanów jest uregulowany również przez oddzielną ustawę szczegółową, która doprecyzowuje procedurę wprowadzania stanu czy też zakres konstytucyjnych ograniczeń. Z uwagi na specyfikę tematu oraz jego obszerność, ustawowe uregulowania zostały pominięte. Zaprezentowana charakterystyka wszystkich stanów nadzwyczajnych pozwoliła ukazać istotę tych instytucji z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

Ustawa 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).

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 24 sierpnia 1789 r., [w:] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>, dostęp: 18.03.2015 r.

Wydawnictwa zwarte

Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

Buczkowski J., *Stany nadzwyczajne* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (wybrane aspekty)*, wydanie siódme poszerzone i uaktualnione, red. J. Buczkowski, Przemyśl 2008.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Ciupiński A., *Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004.

Działocha K., *Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.

Działocha K., *Nota 1 do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Górecki D., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, 4. wydanie, red. D. Górecki, Warszawa 2012.

Jaraczewski J., *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013.

Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

Kierończyk P., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.

Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M., *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013.

Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2000.

Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Od ryzyka do systemu*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Prace edukacyjne*, red. L. Korzeniowski, Kraków 2001.

Korzeniowski L., *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków 2003.

Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012.

Kustra A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, wydanie XIV, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013.

Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany Nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009*, Toruń 2010.

Pacek B., *Rola Sił Zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejksznier, Warszawa 2013.

Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.

Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2013.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1977.

Trubas M., *Bezpieczeństwo. Zarys teoretyczny*, Szczecin 2017.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – wydanie drugie, rozszerzone*, Warszawa 2008.

Artykuły

Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5).

Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.

Niczyporuk I., *Stan wojenny jako stan nadzwyczajny*, „Wojny i Konflikty. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość” 2016, nr 1(1).

Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres regulacji ustawodawczych w sprawie obrony narodowej wymaganych przez konstytucję*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1997, nr 2.

Marlena Derlicka

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

BEZPIECZEŃSTWO INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ W POLSCE W XXI WIEKU

SECURITY OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN POLAND IN THE 21ST CENTURY

Streszczenie: Artykuł ma na celu przedstawienie aktualnego stanu prawnego dotyczącego bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej w Polsce. Bez wątpienia ta infrastruktura ma wpływ na sprawne funkcjonowanie państwa, grup, jednostek. Dlatego też tak ważne jest, by ciągle o nią dbać. W Polsce przygotowano specjalny dokument, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, który jest nowelizowany. W oparciu o najnowsze opracowanie przedstawiono kluczowe kwestie związane z utrzymywaniem bezpieczeństwa polskiej infrastruktury krytycznej w XXI wieku.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, infrastruktura krytyczna, współczesna Polska

Summary: The aim of the article is to present the current legal status concerning the security of critical infrastructure in Poland. Undoubtedly, this infrastructure has an impact on the smooth functioning of the state, groups and individuals. That is why it is so important to constantly look after it. A special document has been drawn up in Poland, the National Critical Infrastructure Protection Program and it is currently being amended. Based on the latest study, the key issues related to maintaining the security of Polish critical infrastructure in the 21st century were presented in the article.

Keywords: security, critical infrastructure, contemporary Poland

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest ważne dla całego narodu i funkcjonowania państwa, ale także dla każdego człowieka z osobna. W XXI wieku rozwój następuje w bardzo szybkim tempie. Globalizacja może przynieść zarówno wiele korzyści, jak i ukazać się w bardzo negatywnym świetle. Niezależnie od tego, czy do końca zdajemy sobie z tego sprawę, czy nie, z każdym dniem coraz bardziej uzależniamy się od

postępu, od szybkiego przekazu informacji, obiegu funduszy zarówno w formie papierowej, jak i wirtualnie, dostaw żywności, lekarstw czy nawet korzystania z szeroko rozumianej infrastruktury drogowej. Wszystkie te aspekty rozwoju (i wiele innych) mają na celu ułatwienie funkcjonowania człowiekowi. Jednakże – chcemy tego czy nie – o wszystko trzeba dbać, by w pełni korzystać z dostępnych nam udogodnień, gdyż w wyniku zaniedbania czy też innych kwestii, może dojść do zatrzymania wypełniania funkcji przez dany wynalazek. Tak jest również z infrastrukturą krytyczną, która z biegiem czasu okazuje się coraz częstszym tematem rozważań ludzi z wielu kręgów zawodowych i naukowych. Również przedstawiciele władz w Polsce pochyłili się nad tą kwestią, czego dowodem jest m.in. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Infrastruktura krytyczna

W celu określenia istoty i założeń Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej warto zdefiniować, czym właściwie jest infrastruktura krytyczna. Zgodnie z definicją zapisaną w Ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców¹.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) – zgodnie z art. 5b ust. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym – to dokument, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. NPOIK określa zasady ochrony infrastruktury krytycznej (IK) oraz współpracy właścicieli IK z administracją publiczną. Jest to dokument nowatorski i wyjątkowy. Jego wyjątkowość polega m.in. na bezsankcyjnym, opartym na zaufaniu i współpracy administracji publicznej z właścicielami i posiadaczami obiektów IK podejściu do ochrony infrastruktury krytycznej. Został także opracowany jednolity wykaz obiektów IK.

¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 ust. 2.

Organem, którego dyrektor przygotowuje² program i jego nowelizację, jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą prezesowi Rady Ministrów, działającą od 2 sierpnia 2008 roku na mocy Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 10) i rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Dyrektorem RCB od 17 grudnia 2015 roku jest Marek Kubiak³.

Dyrektor Centrum, przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych, kieruje pracą RCB i nadzoruje ją⁴. Utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa było znaczącym krokiem w budowaniu efektywnego oraz kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego. To właśnie dzięki takiemu systemowi można skuteczniej zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia, poprzez profesjonalne działania, minimalizować ich skutki. Ponadto została stworzona struktura ponadresortowa, mająca na celu zoptymalizowanie i ujednolicenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, co przekłada się na podwyższenie stopnia zdolności radzenia sobie z trudnymi sytuacjami przez właściwe służby i organy administracji publicznej.

Do podstawowych zadań RCB należy:

- dokonywanie pełnej analizy zagrożeń w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych „ośrodków kryzysowych” funkcjonujących w ramach administracji publicznej oraz w oparciu o dane od partnerów międzynarodowych,
- opracowywanie optymalnych rozwiązań pojawiających się sytuacji kryzysowych,
- koordynowanie przepływu informacji o zagrożeniach.

Pozostałe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to:

- „tworzenie katalogu zagrożeń,
- monitorowanie zagrożeń,
- uruchamianie procedur zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym,

² Zob. W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 97.

³ RCB, <http://rcb.gov.pl/o-rcb/>, (10.06.2018).

⁴ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, § 2. 1.

- realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej,
- nadzór nad spójnością procedur reagowania kryzysowego,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego,
- realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- współpraca międzynarodowa, szczególnie z NATO i UE w ramach zarządzania kryzysowego”⁵.

Dzięki współpracy ustalono systemy infrastruktury krytycznej. Zatem IK obejmuje systemy:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- łączności,
- sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- zaopatrzenia w żywność,
- zaopatrzenia w wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Cele Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Celem Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa IK. Wraz z innymi dokumentami programowymi składa się on na cel nadrzędny – podniesienie bezpieczeństwa Polski. Osiągnięcie tego celu wymaga osiągnięcia szeregu celów pośrednich (operacyjnych), którymi są:

⁵ RCB, <https://rcb.gov.pl/o-rcb/>, (10.06.2018).

1. Podniesienie poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników programu w zakresie znaczenia IK dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów jej ochrony;
2. Określenie ról i zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych i prywatnych uczestniczących w działaniach na rzecz ochrony IK;
3. Wprowadzenie metodyki oceny ryzyka uwzględniającej pełny wachlarz zagrożeń, w tym metodyki postępowania z zagrożeniami o bardzo małym prawdopodobieństwie i katastrofalnych skutkach;
4. Wprowadzenie skoordynowanego i opartego na ocenie ryzyka podejścia do realizacji zadań z zakresu ochrony IK;
5. Budowa partnerstwa między uczestnikami procesu ochrony IK;
6. Wprowadzenie mechanizmów wymiany i ochrony informacji przekazywanych między uczestnikami procesu ochrony IK;
7. Przygotowanie strategicznego programu podniesienia bezpieczeństwa IK oraz wsparcia wybranych programów badawczych i rozwojowych, edukacyjnych i szkoleniowych ukierunkowanych na podnoszenie odporności infrastruktury⁶.

Priorytety

Priorytety NPOIK są następujące:

1. Podniesienie poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników programu w zakresie znaczenia IK dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów jej ochrony;
2. Zainicjowanie skutecznej współpracy między uczestnikami programu w obszarze ochrony IK.

Zasady programu

W ochronie kluczowych elementów infrastruktury państwa powszechnie stosuje się podejście regulacyjne – określające szczegółowo obowiązki oraz przewidujące sankcje za ich niedopełnienie. Jego skuteczność okazuje się jednak niezadowalająca. Represyjny charakter takiego podejścia przynosi skutki uboczne,

⁶ Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Warszawa 2015, s. 6-7.

gdyż powoduje głęboką niechęć wykonawców do narzuconych zadań i w konsekwencji próby uchylania się od realizacji narzuconych obowiązków bądź wykonywanie ich minimalnym kosztem.

Aby osiągnąć cele programu, przyjęto bezsankcyjne podejście do ochrony infrastruktury krytycznej. Jego podstawą jest założenie, że zwiększenie skuteczności ochrony IK może nastąpić jedynie przez działania jej operatorów wspieranych przez możliwości i potencjał administracji publicznej. Operatorzy IK mają najlepszą wiedzę i narzędzia do ograniczenia zagrożeń dla ich działalności. Są również w stanie dokonać najwłaściwszego wyboru strategii minimalizacji skutków tych zagrożeń. Podejście to nie przewiduje sankcji za niedopełnienie obowiązków określonych w ustawie.

Niezależnie od przyjętego podejścia, w przypadku negatywnej oceny skuteczności programu bądź działań uczestników procesu ochrony IK lub w celu redukcji niektórych rodzajów ryzyka, dopuszcza się możliwość wprowadzenia szczegółowych uregulowań prawnych dotyczących realizacji programu.

Uczestnicy Programu powinni kierować się zasadami. Aby te zasady mogły mieć swoje praktyczne odzwierciedlenie, postanowiono stworzyć „konstrukcję” opartą na trzech filarach, tj. współodpowiedzialność, współpraca, zaufanie. System ochrony infrastruktury krytycznej, którego filary są silne i stabilne, może sprawnie funkcjonować. Ale ku temu potrzebne są:

1. Współodpowiedzialność – wiodąca zasada przyjęta przy budowie systemu OIK. Dążenie do poprawy bezpieczeństwa IK wynikające ze świadomości jej znaczenia dla funkcjonowania zarówno organów administracji publicznej, jak i operatorów IK, społeczeństwa, gospodarki i państwa będące wspólnym działaniem. Wynika to z tego, że ochrona infrastruktury krytycznej leży w interesie nie tylko operatorów, ale także odpowiedzialnej za funkcjonowanie państwa administracji.
2. Współpraca – drugi filar systemu ochrony IK. Współpraca w rozumieniu zapisów NPOIK to wykonywanie przez uczestników ochrony IK określonych, zbieżnych i wzajemnie uzupełniających się zadań dla osiągnięcia wspólnego celu. Wynika to także z pierwszego filaru, tj. z zasady współ-

odpowiedzialności. Współpraca jest wskazana w przypadku chęci uniknięcia kalkowania działań i ponoszonych opłat oraz efektywniejszego wykorzystania posiadanych sił i środków.

3. Zaufanie – w programie pojęcie zaufania rozumiane jest jako przekonanie, że motywacją działania uczestników ochrony IK jest dążenie do uzyskania zbieżnego celu – poprawy bezpieczeństwa IK i RP. Osiągnięcie tego będzie korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron, a przede wszystkim społeczeństwa. Zaufanie jest nieodzowne do osiągnięcia celów programu⁷.

Jak wspomniano, aby Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej w Polsce funkcjonował sprawnie, zostały opracowane jego zasady. Są to:

1. Zasada proporcjonalności i działań opartych na ocenie ryzyka – działania nakierowane na podniesienie poziomu ochrony IK powinny być adekwatne do poziomu ryzyka. Dotyczy to nie tylko przyjętego modelu ochrony IK, ale również użytych sił i środków. Ocena ryzyka powinna być podstawą określenia norm ochrony IK i porozumienia w kwestii priorytetów działań.
2. Zasada uznania różnic między systemami IK – systemy IK cechuje wiele podobieństw, posiadają jednak pewne unikatowe cechy, dlatego działania w obszarze ochrony IK powinny uwzględniać charakterystykę poszczególnych systemów.
3. Zasada wiodącej roli ministra odpowiedzialnego za system IK – pomysł zwiększenia poziomu ochrony infrastruktury kluczowej dla funkcjonowania społeczeństwa wyszedł ze strony administracji. Ważną rolę w budowie zaufania i skutecznej kooperacji odgrywają ministrowie odpowiedzialni za system IK, niezależnie od obowiązku ochrony IK ciążącego na operatorze IK.
4. Zasada równości operatorów IK – operatorami IK są podmioty prywatne, podmioty stanowiące własność państwa oraz administracja. Program nie dokonuje rozróżnień, więc wszyscy operatorzy są równi i zobowiązani do wykonania tego samego obowiązku, tj. ochrony IK, którą posiadają.

⁷ Ibidem, s. 9.

5. Zasada komplementarności – zapisy NPOIK mają charakter uzupełniający w stosunku do istniejących rozwiązań prawno-instytucjonalnych⁸.

Czas

Ochrona infrastruktury krytycznej rozumiana jako proces zakłada sukcesywne dochodzenie do oczekiwanego rezultatu oraz nieustanne dopracowywanie. Nie jest to stan czy też produkt końcowy. Sam program nie jest przez to ograniczony żadną datą końcową. Tym niemniej zakłada się, że zawarte w programie cele powinny zostać osiągnięte w ciągu 6 lat. Ze względu na dbałość o właściwą adaptację wdrożonych rozwiązań postanowiono, że program będzie aktualizowany nie rzadziej niż co 2 lata, z uwzględnieniem zmian otoczenia i uwarunkowań ochrony IK.

Identyfikacja obiektów, urządzeń, instalacji lub usług, których zniszczenie lub zakłócenie funkcjonowania mogłoby spowodować sytuację kryzysową, jest kluczowym etapem procesu ochrony IK.

Kryteria

W celu maksymalnej obiektywizacji identyfikacji IK Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych oraz przy wsparciu przedsiębiorców prywatnych, opracowało kryteria identyfikacji IK. Określono wartości liczbowe, stosowane dla scharakteryzowania cechy, ze względu na którą dana infrastruktura klasyfikowana jest jako IK. W przypadku braku takiej możliwości opisano funkcje realizowane przez badaną infrastrukturę⁹.

Kryteria identyfikacji infrastruktury krytycznej podzielono na dwa rodzaje:

1. Kryteria systemowe – charakteryzujące ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do infrastruktury krytycznej. Kryteria te przedstawione są dla każdego z systemów IK.

⁸ Ibidem, s. 10.

⁹ Ibidem, s. 12.

2. Kryteria przekrojowe – opisujące parametry odnoszące się do skutków zniszczenia bądź zaprzestania funkcjonowania obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi. Kryteria przekrojowe obejmują:
 - a) ofiary w ludziach,
 - b) skutki finansowe,
 - c) konieczność ewakuacji,
 - d) utratę usługi,
 - e) czas odbudowy,
 - f) efekt międzynarodowy,
 - g) unikatowość.

Identyfikacja IK, zgodnie z przyjętą metodyką, została podzielona na trzy przedstawione poniżej etapy:

1. Etap pierwszy – pierwsza selekcja obiektów, instalacji, urządzeń lub usług, które potencjalnie mogłyby zostać uznane za IK w danym systemie, odbywa się poprzez zastosowanie do infrastruktury systemu kryterium systemowego, właściwego dla danego systemu IK,
2. Etap drugi – aby sprawdzić, czy obiekt, urządzenie, instalacja lub usługa odgrywa kluczową rolę dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a także czy służy zapewnieniu sprawnego działania organów administracji publicznej oraz instytucji i przedsiębiorców, do infrastruktury wyłonionej w etapie pierwszym należy zastosować definicję zawartą w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
3. Etap trzeci – oceniając potencjalne skutki zniszczenia lub zaprzestania funkcjonowania potencjalnej IK, do infrastruktury wyłonionej w etapie pierwszym i drugim należy zastosować kryteria przekrojowe, mając na uwadze, że potencjalna IK musi spełnić co najmniej dwa kryteria przekrojowe.

Zaznaczyć należy, iż zarówno kryteria identyfikacji IK, jak i sam program, będą podlegały aktualizacji. Mechanizm tejże aktualizacji będzie wykorzystany do unormowania kryteriów wraz ze wzrostem wiedzy na temat funkcjonowania systemów IK, tak aby odpowiednio odzwierciedlały potrzeby ochrony IK.

Zakłada się, że wraz z opracowaniem narzędzi, pozwalających w miarodajny sposób ocenić skutki zniszczenia lub zaprzestania funkcjonowania IK, możliwa będzie rezygnacja z kryteriów systemowych. W efekcie kryteria przekrojowe stosowane byłyby do dowolnie wybranej infrastruktury systemu lub do jakiejkolwiek infrastruktury państwa¹⁰.

Aktualnie ciągle trwają konsultacje dotyczące kryteriów identyfikacji infrastruktury krytycznej w Polsce. Cyklicznie odbywają się spotkania, podczas których głos zabierają eksperci z różnych branż. Tak było również na V Krajowym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej, które odbyło się w RCB 11 grudnia 2017 roku. Otwierając Forum, dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Marek Kubiak, podkreślił znaczenie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), a także zwrócił uwagę, że IK należy traktować szerzej – jako ochronę podstawowych usług w ramach ochrony gospodarczych i społecznych fundamentów państwa. Kluczowym elementem tego Forum było przedstawienie nowego podejścia do ochrony infrastruktury krytycznej. Podkreślono więc konieczność zmian w procesie wyłaniania infrastruktury krytycznej, z uwagi na to, że kryteria przekrojowe nie przystają do niektórych systemów IK, część elementów wchodzących w skład systemów IK, które mają wpływ na świadczenie usług, nie zostało uwzględnionych oraz brak jest możliwości zastosowania obecnych kryteriów do obiektów, które są na niższych poziomach administracji. Ta diagnoza przyczyniła się do zaproponowania nowego spojrzenia na IK – z obiektowego do usługowego¹¹. Jak zaznacza Maciej Pyznar, szef Wydziału Ochrony Infrastruktury Krytycznej w RCB: „Podstawowym celem zmiany podejścia jest dostosowanie się do zmian w środowisku bezpieczeństwa. Po szczycie NATO w Warszawie Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, złożyła zobowiązanie do wzmocnienia odporności, które w znacznej części wpisuje się w obszar infrastruktury krytycznej i szeroko pojętego zarządzania kryzysowego. Z punktu widzenia NATO odporność państwa na zagrożenia jest funkcją m.in. zapewnienia ciągłości świadczenia podstawowych usług. Odradzające się w Europie zagrożenie terrorystyczne to

¹⁰ M. Pyznar, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej w systemie ochrony tej infrastruktury – wizja Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, [w:] *Ochrona infrastruktury krytycznej*, A. Tyburska (red.), Szczytno 2010, s. 105.

¹¹ OCK, <http://www.ock.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci/V-Krajowe-Forum-Ochrony-Infrastruktury-Krytycznej/idn:35575>, (1.07.2018).

kolejna zmiana w środowisku bezpieczeństwa, którą musimy brać pod uwagę”¹². Spotkania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej są zatem okazją do przedstawienia, co dotychczas zostało wypracowane w zakresie ochrony IK oraz krótkiego nakreślenia przyszłych działań. Wspomniany Maciej Pyznar po V Krajowym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej stwierdził: „Przedstawiając na Forum założenia zmian, spotkaliśmy się z przychylnym przyjęciem. Operatorzy również zauważają niedoskonałości systemu. W opinii uczestników kierunek zmian jest dobry, ale o ostatecznej akceptacji będziemy mogli mówić, gdy opracujemy szczegóły zaproponowanych rozwiązań, które jak wiadomo decydują również o skuteczności”¹³.

Zakończenie

Rozważania dotyczące infrastruktury krytycznej w Polsce rozpoczęto, ale nie jest to proces zakończony. Na podstawie dotychczasowych działań mających na celu poprawę ochrony infrastruktury krytycznej oraz przyglądając się istocie i założeniom Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, można wyciągnąć następujące wnioski:

1. NPOIK to dokument, w którym rząd przedstawia wizję ochrony składników infrastruktury Polski kluczowych dla funkcjonowania państwa.
2. Zapis programu wskazuje wymagania, standardy, cele, priorytety, ale także organy i podmioty ochrony infrastruktury krytycznej czy systemy IK.
3. Istota zadań odnoszących się do infrastruktury krytycznej koncentruje się nie tylko wokół zapewnienia jej ochrony przed zagrożeniami, ale również wokół zminimalizowania czasu trwania ewentualnych uszkodzeń i zakłóceń, łatwego ich usunięcia bez dodatkowych strat dla gospodarki i obywateli.
4. Istota i założenia NPOIK powinny być nie tylko teoretyczne, ale mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości, zatem opracowano model pogłębiania współpracy, współodpowiedzialności i zaufania uczestników ochrony infrastruktury krytycznej.

¹² ASPOLSKA, <http://aspolska.pl/ochrona-infrastruktury-krytycznej-rzad-zmienia-podejscie/> (1.07.2018).

¹³ Ibidem.

Wyniki kwerend, spotkań, konferencji czy też innych działań sprzyjających zgłębieniu tematu poprawienia stanu bezpieczeństwa zarówno ludności, jak i infrastruktury krytycznej wskazują na to, że jest to ciągle proces, który wymaga uwagi i czasu. Niemniej jednak warto się temu poświęcić, by nie zatracić już uzyskanych wyników działań.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Pyznar M., *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej w systemie ochrony tej infrastruktury – wizja Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, [w:] *Ochrona infrastruktury krytycznej*, A. Tyburska (red.), Szcztyno 2010.

Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.

Tyburska A. (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szcztyno 2010.

Tyburska A., Nepalski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szcztyno 2008.

Akty prawne

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Strony internetowe

ASPOLSKA, <http://aspolska.pl/ochrona-infrastruktury-krytycznej-rzad-zmienia-podejscie/>, (1.07.2018)

OCK, <http://www.ock.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci/V-Krajowe-Forum-Ochrony-Infrastruktury-Krytycznej/idn:35575>, (1.07.2018).

RCB, <http://rcb.gov.pl/o-rcb/> (10.06.2018).

Alicja Chmura

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wydział Nauk Historycznych i Społecznych

GLOBALNE AWARIE, REGIONALNE BEZPIECZEŃSTWO, LOKALNA ŚWIADOMOŚĆ – SPOŁECZNO-EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU ENERGETYKI JĄDROWEJ W POLSCE

GLOBAL FAILURES, REGIONAL SECURITY, LOCAL CONSCIOUSNESS
– SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT
OF NUCLEAR ENERGY IN POLAND

Streszczenie: Aktualny stan polskiej infrastruktury energetycznej, prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną oraz europejska polityka energetyczna, ukierunkowana na ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, wskazują na potrzebę rozwoju krajowej energetyki jądrowej oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Realizacja założeń polskiego programu jądrowego napotyka szereg problemów. Najistotniejsze z nich mają podłoże ekonomiczne oraz społeczne, związane z obawami społeczeństwa dotyczącymi bezpieczeństwa eksploatacji elektrowni. W artykule zestawiono przebieg i skutki największych awarii jądrowych na świecie z opiniami polskiego społeczeństwa na temat planów rozwoju energetyki jądrowej. Opinie te wynikają z braku obiektywnej wiedzy oraz powielania wielu mitów, którym przeczą naukowe badania i publikacje. Potencjalna eksploatacja polskiej elektrowni jądrowej będzie znacznie bardziej bezpieczna, niż się powszechnie uważa.

Słowa kluczowe: energetyka jądrowa w Polsce, bezpieczeństwo energetyczne, awarie elektrowni jądrowych, skutki awarii elektrowni jądrowych

Summary: The current state of Polish energy infrastructure, the predictions of the demands for electricity and European policies aimed at the reduction of carbon dioxide emission all indicate the need for the nuclear power development and further exploitation of reusable sources of energy. The fulfillment of the objectives of the Polish nuclear program faces some difficulties. The most important ones are economic and social ones which are associated with the anxiety caused by the possible dangers connected to the nuclear power plant's exploitation. The article presents the course and the effects of the largest nuclear failures in the world with the opinions of the Polish society concerning the plans

for the development of nuclear energy. These opinions stem from the lack of objective knowledge and misguided belief in the popular myths, which have already been debunked in numerous studies. The exploitation of a hypothetical nuclear power plant based in Poland is reported to be not nearly as dangerous as it is universally believed.

Keywords: nuclear power in Poland, energy security, nuclear power plant failures, the effects of nuclear power plant disasters

Wprowadzenie

Energetyka jądrowa stanowi jedno z istotnych źródeł energii elektrycznej na świecie. Reaktory jądrowe są eksploatowane w wielu krajach, prawie na wszystkich kontynentach. Energetyka jądrowa ma największe znaczenie w krajach najbardziej rozwiniętych i dysponujących największym potencjałem gospodarczym i technologicznym. Istotna jest również w tych państwach, które dysponują ograniczonymi zasobami własnych surowców energetycznych. Wśród czynników przemawiających za rozwojem energetyki jądrowej można wskazać m.in. znacznie niższe koszty wytwarzania energii elektrycznej (z 1 kg paliwa uranowego uzyskuje się 2,5 mln razy więcej energii niż z takiej samej ilości węgla w elektrowniach węglowych), niskie ceny paliwa jądrowego i niewielki ich udział w cenie wytwarzanej energii, brak emisji trujących substancji do otoczenia, mniejszą ilość odpadów, większą dywersyfikację źródeł zaopatrzenia w energię. Do największych mankamentów energetyki jądrowej zalicza się konieczność składowania odpadów radioaktywnych, wysoki koszt samej budowy elektrowni oraz potencjalne skutki ewentualnych awarii¹.

Na kształtowanie polityki energetycznej Polski, w tym rozwój własnej energetyki jądrowej, ma wpływ wiele czynników. W znacznej mierze są one związane z prognozami wskazującymi na rosnący popyt na energię elektryczną w kolejnych latach oraz aktualnym stanem infrastruktury energetycznej. System energetyczny w Polsce, oparty głównie na mocno wyeksploatowanych elektrowniach węglowych, jest w stanie zaspokajać aktualne potrzeby. W przypadkach gwałtownego wzrostu

¹ J. Niewodniczański, *Wprowadzenie do energetyki jądrowej*, [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, K. Jeleń, Z. Rau (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 46-49; A. Strupczewski, *Atomowe za i przeciw*, cz. 1, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 2009, nr 20(67), s. 2-3.

zapotrzebowania w krótkich okresach, niezbędny jest import energii elektrycznej z zagranicy. Stan techniczny elektrowni wskazuje na potrzebę znacznych inwestycji związanych z bieżącymi remontami i konserwacją pracujących elektrowni oraz budową nowych bloków energetycznych. Z drugiej strony, Polska przystępując do wspólnej europejskiej polityki energetycznej, podjęła zobowiązanie ograniczenia emisji dwutlenku węgla do 2020 r. co najmniej o 20% w stosunku do 2005 r. i dalszy wzrost wskaźnika w kolejnych latach.

W 2010 roku w Polsce zostały podjęte pierwsze decyzje o budowie elektrowni jądrowej. Po czterech latach prac nad projektem programu, podczas których dokonano szeregu analiz oraz prowadzono konsultacje społeczne i międzynarodowe, 28 stycznia 2014 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę o przyjęciu „Programu polskiej energetyki jądrowej”. Zgodnie z jego założeniami pierwsza polska elektrownia jądrowa miałaby rozpocząć pracę w latach 2024-2025². Jednocześnie zakłada się uzyskanie i utrzymanie docelowego poparcia społecznego dla energetyki jądrowej na poziomie 60% (wzrost w stosunku do 2010 roku o 10 punktów procentowych)³. Ocenia się jednak, że obecne opóźnienie Polski w realizacji programu wynosi prawie 5 lat, co będzie skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów w wysokości 1,5-2,6 mld zł rocznie na zakup dodatkowych uprawnień na emisję CO₂⁴. W 2018 roku podjęto prace nad uaktualnieniem programu i stworzeniem nowego harmonogramu prac, jego kształt po zmianach nie jest obecnie znany.

Rozwój i znaczenie energetyki jądrowej na świecie

Początki energetyki jądrowej sięgają lat 50. XX wieku. Możliwość wykorzystywania reakcji rozszczepienia jądra atomowego do uzyskiwania dużej ilości energii stała się przełomem w sektorze energetycznym. Po zakończeniu II wojny światowej bardzo szybko zainteresowano się możliwością wykorzystania paliwa jądrowego do produkcji energii. Do 1957 roku Francja, Szwecja, Związek Radziecki, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania rozpoczęły prace nad budową 25

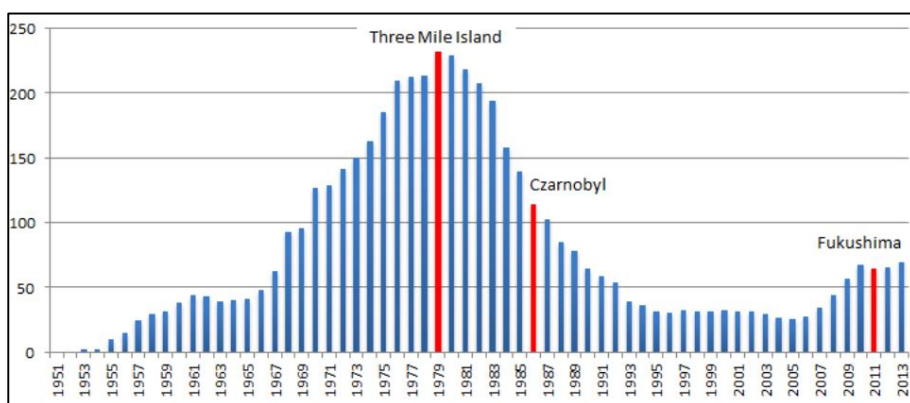
² *Program polskiej energetyki jądrowej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, s. 22.

³ *Ibidem*, s. 20.

⁴ Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej” od 1 stycznia 2014 r. do 31 października 2017 r., NIK, Warszawa, marzec 2018.

badawczych bloków jądrowych. W 1945 roku powstała Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (International Atomic Energy Agency – IAEA), która odpowiada za prowadzenie badań w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej oraz kontrolowania stanu bezpieczeństwa reaktorów według opracowanych norm i standardów. Niezależnie od IAEA sześć europejskich państw (Włochy, Niemcy, Holandia, Luksemburg, Belgia, Francja) utworzyło w 1958 roku Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), której celem jest wzajemna współpraca przy rozwoju pokojowego wykorzystywania energii jądrowej. Obecnie Euratom tworzy znacznie więcej państw, między innymi Polska.

Największy rozwój energetyki jądrowej na świecie miał miejsce w latach 70. i 80. XX wieku. Rocznie przybywało wtedy nawet 20 kolejnych reaktorów. W okresie ostatnich 30 lat liczba krajów dysponującymi elektrowniami atomowymi ustabilizowała się na poziomie 30. Zapowiedzi rządów wielu krajów wskazują jednak na reaktywację tej gałęzi energetyki i do 2030 r. ponad 40 państw może posiadać elektrownie jądrowe. Dynamika rozwoju zmieniała się na przestrzeni lat, po każdej z największych awarii rozwój energetyki zwalniał. Zmianę przyrostu liczby reaktorów jądrowych w budowie na świecie przedstawiono na rys. 1. Pomimo zróżnicowanej dynamiki i widocznego wolniejszego rozwoju, szacuje się, że do 2030 roku światowe moce elektrowni atomowych osiągną blisko 700 GW.



Rysunek 1. Liczba bloków jądrowych w budowie w poszczególnych latach

Źródło: Stan energetyki jądrowej na świecie, <http://atom.edu.pl/index.php/ej-w-polsce/energetyka-jadowa-na-swiecie/swiat.html> (12.05.2018).

Według danych IAEA na koniec 2017 r. na świecie pracowało 448 reaktorów jądrowych o łącznej mocy 391,7 GW, a kolejnych 58 bloków o mocy 59,1 GW jest w trakcie budowy⁵. Najwięcej funkcjonujących reaktorów zlokalizowanych jest w USA (104), Francji (58), Japonii (50) i Rosji (33). Udział energetyki jądrowej w wytwarzaniu energii elektrycznej w kilku krajach był zbliżony lub przekraczał połowę (Francja – 74,8%, Słowacja – 53,8%, Belgia – 51,0%, Ukraina – 46,2%, Węgry – 45,9% – dane na koniec 2012 r.). W 2013 roku udział energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach atomowych w całości produkowanej energii na świecie wyniósł ok. 13% (maksymalną wartość wskaźnik ten osiągnął w 1995 r. i wynosił 16,4%). Energia pozyskiwana z innych źródeł nadal jest i będzie dominującą formą. Wielkość produkcji energii jądrowej powoli, ale stale rośnie, mimo procentowego spadku jej udziału wśród wszystkich form wytwarzania energii elektrycznej. Wynika to z szybszego wzrostu zużycia energii elektrycznej niż tempa wzrostu jej produkcji w elektrowniach jądrowych.

Awarie reaktorów a bezpieczeństwo eksploatacji elektrowni

W celu zrozumiałego, przystępnego i porównywalnego opisu skutków awarii elektrowni jądrowych Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, we współpracy z Agencją Energii Jądrowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, opracowała Międzynarodową Skalę Zdarzeń Jądrowych INES (International Nuclear and Radiological Event Scale). Skala ta przyjmuje wartości od 0 do 7, gdzie 0 oznacza incydent niemający znaczenia dla bezpieczeństwa, a 7 – wielką awarię. Nasilenie zdarzenia wzrasta logarytmicznie z każdym kolejnym poziomem. Szczegółowe kryteria struktury skali przedstawiono w tabeli 1.

Wokół awarii reaktorów jądrowych powstało wiele mitów, które są przyczyną obaw ludzi przed rozwojem tej gałęzi energetyki. Analiza całościowych danych na temat awarii elektrowni jądrowych oraz przyczyn, przebiegu i skutków największych z nich pozwalają na ocenę, czy energetyka jądrowa jest rzeczywiście niebezpieczna.

⁵ A. Mikulski, *Energetyka jądrowa w Polsce i na świecie w 2017 roku*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2018, vol. 61, s. 14.

Tabela 1. Międzynarodowa skala zdarzeń jądrowych

Poziom i nazwa	Kryteria i najistotniejsze cechy bezpieczeństwa		
	Skutki poza obiektem	Skutki w obiekcie	Naruszenie wielostopniowych zabezpieczeń (tzw. obrony w głąb)
7 Wielka awaria	Wielkie uwolnienie; rozległe skutki zdrowotne i środowiskowe	–	–
6 Poważna awaria	Znaczne uwolnienie; prawdopodobnie będzie konieczne wprowadzenie planowanych przeciwdziałań	–	–
5 Awaria z rozległymi skutkami	Ograniczone uwolnienie; prawdopodobnie będzie konieczne częściowe wprowadzenie planowanych przeciwdziałań	Poważne uszkodzenie rdzenia reaktora/barier radiologicznych	–
4 Awaria z lokalnymi skutkami	Małe uwolnienie; narażenie ludności na napromieniowanie dawką na poziomie dopuszczalnych limitów	Znaczne uszkodzenie rdzenia reaktora/barier radiologicznych; narażenie pracownika na napromieniowanie dawką śmiertelną	–
3 Poważny incydent	Bardzo małe uwolnienie; narażenie ludności na napromieniowanie dawką rzędu ułamka dopuszczalnych limitów	Poważne skażenie/ostre skutki zdrowotne u pracownika	Prawie awaria; naruszenie wszystkich barier bezpieczeństwa
2 Incydent	–	Znaczne skażenie/nadmierne narażenie pracownika	Znaczne naruszenie zabezpieczeń
1 Anomalia	–	–	Anomalia naruszająca zatwierdzone warunki eksploatacyjne
0 Odstępstwo	Bez znaczenia dla bezpieczeństwa		
Zdarzenie poza skalą	Nie związane z bezpieczeństwem jądrowym		

Źródło: Narodowe Centrum Badań Jądrowych, www.atom.edu.pl (24.05.2018).

Od 1952 roku na świecie miało miejsce ponad 100 ujawnionych awarii w reaktorach jądrowych. W ich wyniku śmierć poniosło jedynie ok. 50 osób (przy-

padki, gdzie potwierdzono bezpośredni związek zgonu z awarią reaktora i przyjęciem dużej dawki promieniowania). Niewiele ze zdarzeń jądrowych zostało ocenionych wysoko w skali INES. Do najpoważniejszych, które miały miejsce, zalicza się: awarię w Czarnobylu na Ukrainie w 1986 roku – ocena 7 w skali INES, awarię w Fukushima w Japonii w 2011 roku – ocena 6, awarię w Three Mile Island w USA w 1979 roku – ocena 5.

Three Mile Island, USA, 28 marca 1979 roku

W 1979 roku doszło do pierwszej poważnej awarii reaktora jądrowego na świecie. Elektrownia Three Mile Island zbudowana była z dwóch reaktorów PWR (lekkowodne ciśnieniowe)⁶. Tego dnia nastąpiło uszkodzenie układu sprężonego powietrza, w wyniku czego miał miejsce szereg negatywnych następstw. Przez pomyłkę pracowników zawory pomocniczego układu chłodzącego we wtórnym obiegu wody pozostały zamknięte i układ chłodzący nie zadziałał. Reaktor został wyłączony ze względu na znaczny wzrost ciśnienia w pierwotnym obiegu. System sygnalizacji operatorów posiadał jednak błędy konstrukcyjne i pracownicy nie otrzymali prawdziwych informacji o stanie instalacji. Podejmowali oni błędne decyzje, które doprowadziły do znacznego wzrostu temperatury, częściowego odślonięcia rdzenia i rozszczelnienia zbiornika paliwa. Uruchomiono awaryjny układ chłodzenia, czym powstrzymano dalszy możliwy rozwój sytuacji i nie doszło do wybuchu. Rdzeń reaktora został uszkodzony i niezdolny do dalszej pracy, niektóre obiekty elektrowni zostały mocno skażone. Z rdzenia reaktora do atmosfery przedostało się 200 Bq związków promieniotwórczych. Taka ilość zagrażała pracownikom elektrowni (w sumie trzech operatorów przyjęło wysokie, niebezpieczne dawki promieniowania, a 12 pracowników przyjęło dawki podwyższone, które nie wpłynęły w znaczący sposób na ich stan zdrowia), nie była jednak istotnym zagrożeniem dla okolicznej ludności. Ewakuowano jedynie kobiety ciężarne i małe dzieci, dla których dopuszczalne dawki promieniowania są znacznie obniżone w stosunku do osób dorosłych. Awaria reaktora, która była pierwszym tak dużym

⁶ H. Hawłas, *Energetyka jądrowa - podstawowe typy reaktorów energetycznych, szczegóły ich konstrukcji i specyfika zastosowania*, PWN, Warszawa 2009, s. 4.

zdarzeniem jądrowym w historii, choć poza zaprzestaniem eksploatacji elektrowni nie miała żadnych innych poważniejszych skutków, bardzo zachwiała zaufaniem społeczeństwa do energetyki jądrowej⁷.

Czarnobyl, Ukraina, 26 kwietnia 1986 roku

W Czarnobylu miała miejsce największa w historii katastrofa elektrowni jądrowej. Przyczyną awarii reaktora były eksperymenty wytrzymałości, które przeprowadzał operator obiektu, świadomie i celowo przekraczając normy bezpieczeństwa, chcąc zbadać, czy jest możliwe zasilenie energią z generatora jądrowego własnych urządzeń. Podjęto wiele działań, w tym odłączono awaryjne chłodzenie, które doprowadziły do zwiększenia mocy pracującego reaktora kilkaset razy, dwóch wybuchów lotnych produktów reakcji oraz pożaru 2000 ton grafitu, którego używano w reaktorach rosyjskich jako moderatora. Temperatura wewnątrz reaktora wzrosła do około 5000°C, pręty paliwowe z uranem uległy stopieniu. Podczas awarii nie doszło do żadnego wybuchu jądrowego. Eksplozje były związane z wybuchami gazów (m.in. wodoru), o sile, która odrzuciła ważącą 2000 ton betonową pokrywę reaktora. Z reaktora do atmosfery przedostało się 10^{19} Bq związków promieniotwórczych. Chmura pyłów, powstała w wyniku tak wielkiego pożaru, niosła ze sobą uwolnione związki promieniotwórcze. Szacuje się, że większość opadów promieniotwórczych (około 70%) spadła na Białoruś, reszta (30%) na Ukrainę, Rosję i inne kraje półkuli północnej. Dodatkową przyczyną późniejszych skutków społecznych było ukrywanie przed ludnością wystąpienia awarii i dezinformacja. W 1987 roku, podczas procesu sądowego, winą za katastrofę obarczono wyłącznie pracowników obiektu⁸.

Fukushima, Japonia, 11 marca 2011 roku

Japonia jest państwem położonym na styku płyt tektonicznych, na terenie bardzo aktywnym sejsmicznie. Budując elektrownie atomowe, których w tamtym momencie było blisko 50, Japończycy zastosowali dodatkowe zabezpieczenia obiektów przed skutkami możliwych niebezpiecznych zdarzeń, charakterystycznych dla położenia Japonii (erupcji wulkanów, trzęsień ziemi, tsunami). Pomimo

⁷ G. Jezierski, *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005, s. 424-426.

⁸ Ibidem, s. 426-431.

tego, na wschodnim wybrzeżu wyspy Honsiu wystąpiła druga co do wielkości awaria jądrowa na świecie. 11 marca 2011 roku nastąpiło trzęsienie ziemi, którego epicentrum miało miejsce około 130 km od wybrzeża, na Ocenie Spokojnym. Reaktory BWR w elektrowni Fukushima I natychmiast zostały wyłączone. Skutkiem trzęsienia ziemi była fala tsunami o wysokości 10 metrów. Zabezpieczenia elektrowni były konstruowane na podstawie statystyk poprzednich podobnych zdarzeń, tak by miały odpowiednią wytrzymałość i chroniły elektrownię przed 6,1-metrową falą. Tym razem Japończycy zetknęli się z największym tsunami w historii, na które nie byli przygotowani. W wyniku zalania wyspy, w tym terenu elektrowni, utracono możliwość chłodzenia rdzeni reaktorów, również przy użyciu energii z zewnątrz, ponieważ cała infrastruktura przesyłania energii uległa uszkodzeniu podczas trzęsienia ziemi. Pręty paliwowe zostały stopione, a reaktory uległy awarii. Akcję ratunkową przeprowadzono bardzo sprawnie – ludność z okolicznych terenów (do 20 km) została ewakuowana na tyle wcześnie, że nie doświadczyła większych skutków awarii. W wyniku kilku wybuchów w kolejnych dniach, do atmosfery przedostały się związki promieniotwórcze, które razem z chmurą zanieczyszczeń rozprzestrzeniły się po świecie. Największe zniszczenia i straty w Japonii powstały jednak w wyniku fali tsunami przechodzącej przez ląd, a nie w związku z samą awarią elektrowni⁹.

Podsumowując powyższe awarie, należy zauważyć, że do ich przyczyn należą:

- błędy w konstrukcji reaktora elektrowni, w Three Mile Island w USA – nieznaczne, w Czarnobylu na Ukrainie – ogromne, ponieważ wewnątrz rdzenia wykorzystywane były materiały palne (grafit), a w razie awarii możliwe było dalsze zwiększanie mocy pracującego reaktora, zamiast natychmiastowego wyłączenia;
- zjawiska sejsmiczne, których wystąpienia człowiek nie przewidywał, o niespotykanej w historii skali;
- znaczne i celowe nieprzestrzeganie norm bezpieczeństwa.

Na podstawie analizy przyczyn awarii opracowano znacznie bardziej rygorystyczne zasady bezpieczeństwa. Przebieg wydarzeń w Czarnobylu pokazał, jak

⁹ *Fukushima Nuclear Accident Analysis Report – Summary*, Tokio Electric Power Company Inc., 2012.

wielkie znaczenie ma konstrukcja reaktora i stosowane w niej materiały. Większość państw zaprzestała budowy reaktorów wykorzystujących materiały palne, jak grafit. Obecne konstrukcje opierają się na krążeniu wewnątrz reaktora związków niepalnych, najczęściej wody. Choć podczas awarii nadal mogą powstawać związki wybuchowe (wodór), znacznie ograniczono możliwe ich skutki i ryzyko pożaru.

Bezpieczeństwo uznaje się za cel nadrzędny wobec produkowania energii i osiągania zysków. Jednym z założeń jest osiągnięcie niższego poziomu ryzyka awarii w energetyce jądrowej niż w innych gałęziach energetyki. Standardy systemów zabezpieczeń, opracowane w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, obowiązują prawie na całym świecie.

Podczas budowy elektrowni uwzględnia się budowę pasywnych układów regulujących, do których nie trzeba dostarczać energii z zewnątrz, wykorzystujących jedynie siły naturalne, jak grawitacja. Jednym z takich układów jest układ wyładowujący reaktor. Przykładowo pręty, które mogą pochłoniąć neutrony, w czasie pracy reaktora utrzymywane są przez elektromagnesy ponad prętami paliwowymi. W razie wystąpienia awarii zasilania, w związku z zanikiem napięcia elektrycznego, pręty samoczynnie spadają pomiędzy pręty paliwowe i przez to zatrzymują pracę reaktora. Przy takim układzie reakcje jądrowe są samoczynnie przerywane i nie ma możliwości zwiększania mocy reaktora, co znacznie ogranicza potencjalne szkody.

W reaktorach BWR i PWR, wykorzystywanych na świecie od 40 lat, w których jako moderator wykorzystywana jest woda, nie doszło do ani jednego wypadku śmiertelnego związanego z ich awarią. Na podstawie doświadczenia pracy około 350 reaktorów tego typu, wynoszącego blisko 10 tys. reaktorolat (liczba reaktorów pomnożona przez liczbę lat pracy), uznaje się je za jedno z najbezpieczniejszych urządzeń przemysłowych¹⁰.

Spółeczno-ekonomiczne skutki awarii jądrowych

Każda z awarii reaktorów jądrowych wiąże się ze stratami materialnymi. Do tej pory nie opracowano jednolitej metodyki pomiaru kosztów zdarzeń nukle-

¹⁰ G. Jezierski, *Energia jądrowa wczoraj...*, op. cit., s. 330.

arnych. W zależności od uwzględnianych czynników, podawane sumaryczne wyniki wyrażane w jednostkach pieniężnych mogą różnić się nawet o rząd wielkości. Elementy najczęściej brane pod uwagę przy szacowaniu kosztów to m.in.:

- koszty odbudowy obiektu i okolicznych terenów, jeśli doszło do ich zniszczenia lub wyłączenia z użytku;
- koszty akcji ratowniczej i ewakuacji ludności;
- koszty związane z pomocą medyczną poszkodowanym lub potencjalnie narażonym na zagrożenie;
- koszty zakupu energii w miejsce energii wytwarzanej w wyłączonym z użytkowania obiekcie;
- świadczenia socjalne na rzecz osób poszkodowanych.

Odwołując się do raportów podsumowujących awarie, można uzyskać obraz strat, jakie one wywołały. Opracowań i analiz jest wiele i w zależności od ośrodka przeprowadzającego badania, jakości materiału źródłowego, metodyki badań, przedstawiają one różne wyniki.

Na kształtowanie się polskiej opinii społecznej o energetyce jądrowej największy wpływ miała awaria w Czarnobylu i w dalszej części artykułu na tym wydarzeniu skoncentrowano główną uwagę. Zniszczeniu uległ cały teren elektrowni, w tym reaktory, oraz skażony i zamknięty został teren wokół obiektu. Akcja ratownicza i obudowa reaktora, by zapobiec dalszemu wyciekowi związków promieniotwórczych oraz pomoc socjalna dla osób dotkniętych skutkami awarii były kosztowne. Jedno z ostatnich opracowań, zawierające analizę 16 raportów sporządzonych w różnych krajach przez osoby fizyczne, komisje rządowe i organizacje międzynarodowe w latach 1998-2013, wskazuje na sumaryczne koszty związane z awarią od 15 mld USD (koszty bezpośrednie) do 500 mld USD (koszty całkowite)¹¹. Nie mniejsze problemy ujawniają się podczas prób szacowania liczby ofiar awarii. W zależności od przyjętej terminologii, pojęcie „ofiary” obejmuje zmarłych, napromieniowanych lub przesiedlonych. Podawane liczby są więc skrajnie rozbieżne – od 31 osób do ponad miliona¹².

¹¹ J.M. Samet i J.Seo, *The Financial Costs of the Chernobyl Nuclear Power Plant Disaster: A Review of the Literature*, 2016, s. 22-32.

¹² P. Stankiewicz, *Od Czarnobyla do Fukushima. O społecznej konstrukcji bezpieczeństwa energetyki jądrowej*, „Transformacje” 2016, nr 1-2(88-89), s. 213-238. DOI: 10.7206/tr.1230-0292.14.

W rzeczywistości, podczas awarii 134 osoby (pracownicy obiektu oraz grupa ratowników) zostały narażone na przyjęcie bardzo wysokich dawek promieniowania. Prawdopodobnie niektórzy z nich dawkę śmiertelną przyjęli zaledwie w ciągu kilku minut. U wszystkich rozwinęła się ostra choroba popromienna. Podczas akcji ewakuacyjnej, ze względu na wysokie ryzyko skażenia pyłem radioaktywnym, utworzono strefy bezpieczeństwa: w promieniu 10 km od obiektu strefę „szczególnego zagrożenia”, a 3 km – „o najwyższym stopniu skażenia”. Państwowa Agencja Atomistyki podaje, że w ciągu 1,5 tygodnia przesiedlono 116 000 osób, ponieważ taka była decyzja rządu, akcja ta nie miała jednak głębszego uzasadnienia.

Trudności pojawiają się także podczas próby oszacowania późniejszych skutków zdrowotnych. Epidemiolodzy nie zanotowali żadnego wzrostu zachorowań na nowotwory na terenach skażonych ani wad genetycznych u dzieci osób napromieniowanych, choć początkowo prognozowano zwiększenie liczby zachorowań na nowotwory i inne choroby. Nie udało się także naukowo wykazać związku między wzrostem dziecięcych zachorowań na raka tarczycy a awarią reaktora (w wyniku awarii przyjęto dawkę porównywalną lub niższą od stosowanej w leczeniu nowotworów, która obniża liczbę chorych)¹³. Można jednak spotkać się z publikacjami zawierającymi odmienne wnioski, wskazujące na 6-8-krotny¹⁴ albo nawet 100-krotny wzrost zachorowań na raka tarczycy wśród dzieci na Białorusi 4 i 5 lat po katastrofie (do 200 przypadków/1 mln dzieci/rok)¹⁵.

W 1990 roku IAEA wydała raport, w którym przedstawiono wyniki badań skutków awarii w Czarnobylu. Były one zaskakujące dla opinii publicznej, ponieważ uznano w nim, że dotychczas przeszacowano powstałe szkody, co niepotrzebnie zwiększało obawy miejscowej ludności¹⁶. Wyważone dane na temat rzeczywistych skutków awarii zawiera raport Forum Czarnobylskiego, utworzonego z inicjatywy IAEA, z udziałem Banku Światowego, ONZ oraz przedstawicieli rządów Białorusi, Rosji i Ukrainy. W raporcie jest mowa o ok. 4000 osób, które zmarły lub

¹³ W. Trojanowski, L. Dobrzyński, E. Droste, *W 20-tą rocznicę awarii czarnobylskiej elektrowni jądrowej*, Instytut Problemów Jądrowych, 2006, s. 14-16.

¹⁴ Przytoczone za: *Spuszczona Czarnobyla*, „Energia Gigawat”, czerwiec 2006, s. 6, www.docplayer.pl/9710417-Spuszczina-czarnobyla-energia-gigawat-czerwiec-2006.html (03.06.2018).

¹⁵ J. Nauman, *Katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu i jej konsekwencje dla tarczycy*, „Postępy Techniki Jądrowej” 1996, vol 39, s. 19.

¹⁶ U. Guzik, D. Wojcieszńska, *Energia jądrowa – zagłada czy zachowanie świata*, „Nauka” 2010, nr 1, s. 151.

mogłyby umrzeć w kolejnych latach w wyniku awarii (w liczbie tej ujęto 50 zmarłych ratowników, 9 dzieci zmarłych na raka tarczycy oraz 3940 osób, które mogłyby umrzeć na nowotwory spowodowane wysokim promieniowaniem)¹⁷.

W przypadku przywoływanych awarii w USA i Japonii, konsekwencje ekonomiczne i społeczne były znacznie mniejsze.

Do dzisiaj społeczne spojrzenie na zagrożenie jądrowe mocno różni się od danych potwierdzonych naukowo i w dużej części opiera się na powielaniu mitów i nieprawdziwych informacji.

Zdanie i świadomość Polaków na temat energetyki jądrowej

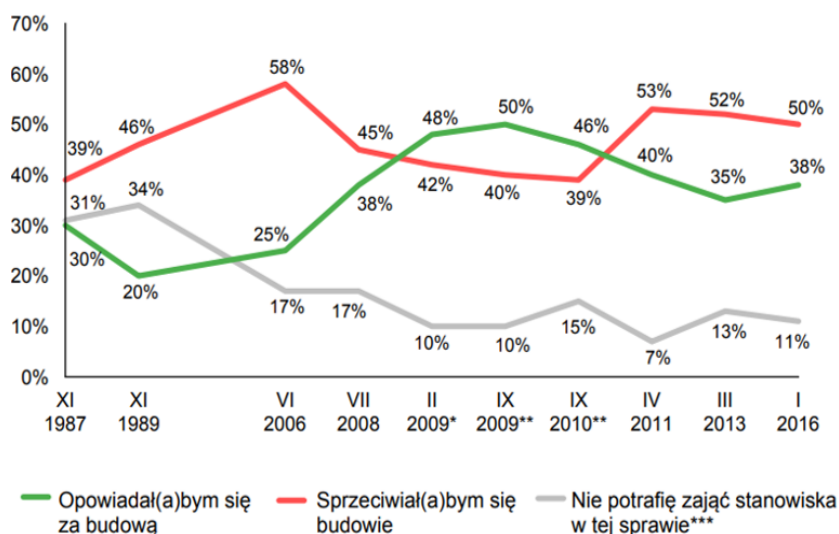
Podjmując decyzję o rozwijaniu w Polsce energetyki jądrowej, polski rząd musiał wziąć pod uwagę szereg uwarunkowań. Obok problemów natury technologicznej i ekonomicznej, jednym z największych jest kształtowanie świadomości społecznej. Uzyskanie społecznego poparcia dla projektu jest jednym z warunków jego powodzenia. Niejednokrotnie intensywne protesty społeczne zablokowały realizację projektów rządowych, np. w 1990 roku budowę elektrowni w Żarnowcu czy budowę autostrady przechodzącej przez Dolinę Rospudy¹⁸. Zanim zaczęto wprowadzanie zmian w sektorze energetycznym związanych z planowaną budową elektrowni jądrowej, poddano analizie stosunek społeczeństwa wobec nich. Polska posiada niewielkie doświadczenia związane z użytkowaniem reaktorów jądrowych. Jedyny pracujący reaktor MARIA w Narodowym Centrum Badań Jądrowych w Świerku ma charakter badawczo-doświadczalny, o którego istnieniu część polskiego społeczeństwa nawet nie wie. Wyniki regularnie prowadzonych badań przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wskazują, że w porównaniu z końcem XX w. coraz więcej obywateli Polski ma wyrobioną konkretną opinię na temat energetyki jądrowej i jest nią zainteresowana (rysunek 2).

Zestawienie wyników badań pokazuje, że tylko co 10 Polak nie potrafi zająć stanowiska w tej sprawie. Od 2011 roku ponownie większość Polaków stała się przeciwna budowie elektrowni jądrowej. Przyczyniła się do tego awaria reaktora

¹⁷ *Spuścizna Czarnobyla...*, op. cit., s. 4.

¹⁸ M. Gwiazda, P. Ruszkowski (red.), *Polacy o źródłach energii, polityce energetycznej i stanie środowiska*, Opinie i diagnozy nr 34, CBOS, Warszawa 2016, s. 6-7.

w Japonii w 2011 roku, która poważnie zachwiała zaufaniem do atomu na całym świecie. Po awarii, liczba przeciwników budowy była największa w ostatnich 10 latach. Od 2009 roku liczba osób wspierających tę inicjatywę jest coraz mniejsza, z niewielkim wzrostem w 2016 roku.



*Badanie dla Ambasady Brytyjskiej

** Badanie dla Ministerstwa Gospodarki

*** W latach 2009–2011 i 2016 odpowiedź brzmiała „trudno powiedzieć”

Rysunek 2. Stanowisko społeczeństwa polskiego dotyczące budowy elektrowni jądrowej w latach 1987-2016

Źródło: M. Gwiazda, P. Ruszkowski (red.), *Polacy o źródłach energii, polityce energetycznej i stanie środowiska*, Opinie i diagnozy nr 34, CBOS, Warszawa 2016.

Pomimo że technologia jądrowa, która jest przygotowywana do wprowadzenia w Polsce, jest uznawana za jedną z najbezpieczniejszych form energetyki, polskie społeczeństwo ma odmienne odczucia. Odsetek osób przeciwnych budowie wzrasta wraz ze spadkiem poziomu wykształcenia (tabela 2). Można przypuszczać, że jest to związane nie tylko z poziomem ogólnej wiedzy, ale przede wszystkim z poziomem wiedzy na temat energetyki jądrowej.

Tabela 2. Stanowisko Polaków wobec budowy elektrowni jądrowej w 2016 roku (w %)

Gdyby poproszono Pana(ią) o zajęcie jedno- znacznego stanowiska w sprawie budowy takich elektrowni w naszym kraju, to czy był(a)by Pan(i) za czy przeciw?		Opowia- dał(a)bym się za budową	Sprzeci- wiał(a)bym się budowie	Trudno powie- dzieć
płeć	mężczyźni	51	41	8
	kobiety	27	59	14
wykształcenie	podstawowe	31	53	16
	zasadnicze zawodowe	33	55	11
	średnie	43	48	8
	wyższe	43	45	11

Źródło: M. Gwiazda, P. Ruszkowski (red.), *Polacy o źródłach energii, polityce energetycznej i stanie środowiska*, Opinie i diagnozy nr 34, CBOS, Warszawa 2016.

W 2016 roku przeciwko budowie elektrowni jądrowej w Polsce opowiedziało się 53% osób z wykształceniem podstawowym, 55% z wykształceniem zasadniczym zawodowym, 48% z wykształceniem średnim oraz 45% z wykształceniem wyższym i relacja ta utrzymywała się w ostatnich latach. Można więc przypuszczać, że wraz z wykształceniem człowieka wzrasta jego świadomość dotycząca wykorzystywania atomu. Zwykle to kobiety podchodzą do zagadnienia bardziej sceptycznie. Dodatkowo, liczba sceptyków obu płci wzrasta, gdy sugeruje się budowę elektrowni w pobliżu miejsca ich zamieszkania. Polacy mają ograniczone zaufanie zarówno do bezpieczeństwa technologii nuklearnych, jak i powodzenia polskich elektrowni.

Polacy największym zaufaniem darzą odnawialne źródła energii oraz gaz ziemny. Co drugi Polak ocenia także pozytywnie węgiel i ropę naftową, a z paliwem jądrowym wiążą się największe obawy i aż 76% nie ufa energetyce jądrowej (tabela 3). Zauważają oni jednak, że energetyka jądrowa jest bardziej perspektywiczna od węgla i ropy naftowej.

Tabela 3. Społeczna ocena źródeł pozyskiwania energii (2016 r.)

Wymiary ocen	Źródła pozyskiwania energii									
	Węgiel		Ropa naftowa		Gaz ziemny		Paliwo jądrowe		OZE	
	Odsetki ocen pozytywnych i zmiana w stosunku do 2015 roku									
bezpieczeństwo	52	-10	47	-14	60	-1	24	+6	87	+1
perspektywiczność	29	-10	38	-18	55	-11	52	+1	82	+2

Źródło: M. Gwiazda, P. Ruszkowski (red.), *Polacy o źródłach energii, polityce energetycznej i stanie środowiska*, Opinie i diagnozy nr 34, CBOS, Warszawa 2016.

Interesujące są również wyniki badań dotyczące samooceny stanu wiedzy polskiego społeczeństwa w zakresie energetyki jądrowej. Na pytanie „Jak Pan/Pani ocenia poziom swojej wiedzy w zakresie energetyki jądrowej w Polsce?” jedynie 17% respondentów wskazało, iż wydaje im się, że posiadają wystarczającą wiedzę, natomiast 78,2% przyznało, że odczuwa niedosyt (34,7%) lub nie posiada żadnej wiedzy w tym zakresie (42,5%)¹⁹. Wyniki te wskazują, że w takich warunkach merytoryczna debata ma uzasadnienie jedynie w wąskich kręgach specjalistów. Niezbędna jest natomiast szeroka kampania informacyjna w skali kraju, popularyzująca zagadnienia energetyki jądrowej w społeczeństwie. W przeciwnym razie opinia społeczna będzie podatna na wszelkiego rodzaju manipulacje, a wyrażane stanowiska mogą być mniej racjonalne a bardziej emocjonalne, wynikające z niewiedzy oraz oparte na poczuciu zagrożenia i strachu. Przykładem odpowiedzi na działania propagandowe środowisk popularyzujących nienaukowe informacje i podsycające społeczne obawy może być polska publikacja wydana w ramach programu edukacyjno-informacyjnego „Świadomie o atomie”, prowadzonego przez PGE Polską Grupę Energetyczną S.A., której rząd polski powierzył realizację programu jądrowego. Działania prowadzone w ramach akcji obejmowały warsztaty, spotkania informacyjne, debaty i publikacje. Dodatkowo w Internecie i w prasie została przeprowadzona kampania reklamowa pod hasłem: „Masz wiedzę czy tylko opinię?”²⁰. Jej celem było zwiększanie świadomości społecznej na temat korzyści wynikających z rozwoju energetyki jądrowej, zagrożeń z tym związanych oraz działaniami podejmowanymi przez państwo w celu maksymalnego ograniczenia ewentualnych negatywnych skutków.

W związku z koniecznością podjęcia decyzji o lokalizacji przyszłej elektrowni jądrowej przeprowadzane są również badania sondażowe, dotyczące nastawienia mieszkańców gmin na Pomorzu, gdzie budowa jest bardzo prawdopodobna. Wyniki badań, zrealizowanych w gminach Choszczewo, Gniewino i Krokowa w latach 2015-2017, wskazują na względnie stałe poparcie dla budowy elektrowni na poziomie 59-73%. Stosunkowo wysoki wskaźnik poparcia związany jest z oczekiwaniami i przyszłymi korzyściami wynikającymi z budowy i dotyczącymi

¹⁹ A. Gawlikowska-Fyk, Z. Nowak, *Energetyka jądrowa w Polsce*, PISM, Warszawa 2014, s. 50.

²⁰ *Świadomie o atomie z PGE*, <http://www.gkpge.pl/csr/aktualnosci/swiadomie-o-atomie-z-pge> (19.05.2018).

rozwoju gminy, pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości, wzrostu liczby miejsc pracy, spadku cen energii elektrycznej oraz profitów płynących z programu wsparcia rozwoju gmin lokalizacyjnych²¹. Na pewno każdy z respondentów posiada własne wyobrażenie związane z potencjalnymi korzyściami, natomiast trudno przewidzieć ich stanowisko w przyszłości, gdyby okazało się, że nadzieje znacznie przerosły rzeczywistość.

Analizując skutki awarii jądrowych i ich wpływ na opinie społeczne oraz dalszy rozwój energetyki jądrowej, można przywołać pewne analogie do transportu lotniczego. Konstrukcje samolotów pasażerskich i przewozy lotnicze obwarowane są wieloma reżimami, mającymi zapewnić maksymalny poziom bezpieczeństwa. Mimo to awarie samolotów się zdarzają. Nie każda awaria kończy się jednak wypadkiem i nie każdy wypadek jest katastrofą. Pojedyncze katastrofy lotnicze pociągają wiele ofiar ludzkich i straty materialne. W ich konsekwencji może spadać zaufanie do określonego rodzaju samolotu czy linii lotniczej, lecz mimo to ta gałąź transportu wciąż się rozwija. Istotne, aby z każdego wypadku wyciągać wnioski oraz doskonalić konstrukcje i procedury bezpieczeństwa.

Podsumowanie

W Polsce w 2014 r. przyjęty został rządowy program budowy elektrowni jądrowej jako jednej z alternatywnych form wytwarzania energii elektrycznej. Energetyka jądrowa ma wiele zalet, czego dowodem jest jej rozwój w wymiarze globalnym, jednakże awarie elektrowni, które miały miejsce w przeszłości, były źródłem poważnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych. Dotychczas największą katastrofą nuklearną była awaria reaktora w Czarnobylu. Jej rzeczywiste skutki są często zniekształcane, zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników energetyki jądrowej i mają wpływ na opinie społeczne. Jednym z warunków powodzenia realizacji projektu rządowego jest jego społeczna akceptacja i poparcie. Aktualne badania wskazują, że opinia publiczna w Polsce jest mocno podzielona, a ze względu na wysoki odsetek ludności o niewielkiej obiektywnej wiedzy o ener-

²¹ *Postawy mieszkańców gmin lokalizacyjnych wobec energetyki jądrowej*, „Energetyka24” z 1.03.2018.

getyce jądrowej, jest podatna na wszelkiego rodzaju wpływy. Nie można całkowicie wyeliminować ryzyka wystąpienia awarii, jednakże ich skutki w skali globalnej nie są większe niż w przypadku dużych katastrof naturalnych czy przemysłowych. Liczba ofiar śmiertelnych, których bezpośrednią przyczyną była awaria reaktora, to jedynie kilkadziesiąt lub kilkaset osób w okresie ponad 50 lat funkcjonowania energetyki jądrowej na świecie. Dla porównania, tylko w 2017 r. w Polsce odnotowano ponad 2800 ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, w skali całego świata to ponad 100 tysięcy, jednak nikt nie rezygnuje z rozwoju motoryzacji z tego powodu. Polska gospodarka może funkcjonować bez energetyki jądrowej, jednak należałoby uwzględnić jej rozwój w prowadzonej polityce energetycznej już kilkanaście lat temu. W obecnych uwarunkowaniach geograficznych, politycznych, gospodarczych i społecznych jest to racjonalna alternatywa, którą bardzo poważnie należy brać pod rozwagę.

Bibliografia

Fukushima Nuclear Accident Analysis Report - Summary, Tokio Electric Power Company Inc., 2012.

Gawlikowska-Fyk A., Nowak Z., *Energetyka jądrowa w Polsce*, PISM, Warszawa 2014.

Guzik U., Wojcieszewska D., *Energia jądrowa – zagłada czy zachowanie świata*, „Nauka” 2010, nr 1.

Gwiazda M., Ruszkowski P. (red.), *Polacy o źródłach energii, polityce energetycznej i stanie środowiska*, Opinie i diagnozy nr 34, CBOS, Warszawa 2016.

Hawłas H., *Energetyka jądrowa – podstawowe typy reaktorów energetycznych, szczególności ich konstrukcji i specyfika zastosowania*, PWN, Warszawa 2009.

Jezierski G., *Energia jądrowa wczoraj i dziś*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005.

Mikulski A., *Energetyka jądrowa w Polsce i na świecie w 2017 roku*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2018, vol. 61.

Nauman J., *Katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu i jej konsekwencje dla tarczy*, „Postępy Techniki Jądrowej” 1996, vol 39.

Niewodniczański J., *Wprowadzenie do energetyki jądrowej*, [w]: *Energetyka jądrowa w Polsce*, K. Jeleń, Z. Rau (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Postawy mieszkańców gmin lokalizacyjnych wobec energetyki jądrowej, „Energetyka24” z 1.03.2018.

Program polskiej energetyki jądrowej, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.

Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej” od 1 stycznia 2014 r. do 31 października 2017 r., NIK, Warszawa, marzec 2018.

Samet J.M., Seo J., The Financial Costs of the Chernobyl Nuclear Power Plant Disaster: A Review of the Literature, 2016.

Spuścizna Czarnobyła, „Energia Gigawat”, czerwiec 2006, www.docplayer.pl/9710417-Spuszczna-czarnobyla-energia-gigawat-czerwiec-2006.html.

Stankiewicz P., Od Czarnobyła do Fukushima. O społecznej konstrukcji bezpieczeństwa energetyki jądrowej, „Transformacje” 2016, nr 1-2(88-89).

Strupczewski A., Atomowe za i przeciw, cz. 1, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 2009, nr 20(67).

Świadomie o atomie z PGE, <http://www.gkpge.pl/csr/aktualnosci/swiadomie-o-atomie-z-pge>.

Trojanowski W., Dobrzyński L., Droste E., W 20-tą rocznicę awarii czarnobylskiej elektrowni jądrowej, Instytut Problemów Jądrowych, Warszawa 2006.

**(NIE-)BEZPIECZEŃSTWO DEMOGRAFICZNE:
WPŁYW STARZENIA SIĘ SPOŁECZEŃSTWA NA DESTABILIZACJĘ
SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

DEMOGRAPHIC (IN)SECURITY: THE INFLUENCE OF AGING
ON THE DESTABILITY OF THE PUBLIC FINANCE SYSTEM IN POLAND

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie wpływu niedawnych reform systemu emerytalnego oraz obserwowanych obecnie trendów demograficznych na bezpieczeństwo demograficzne w Polsce. W roku 2014 został znacznie zmniejszony udział składki przekazywany na II filar (do OFE). Zeszłoroczne obniżenie wieku emerytalnego znacznie zwiększyło obciążenie budżetu państwa. Efekty wspomnianych zmian oraz zapowiadanej, kolejnej reformy systemu emerytalnego zostaną zwielokrotnione przez zidentyfikowane trendy demograficzne. Po pierwsze, w wyniku postępu gospodarczego i technologicznego w medycynie wzrasta średnia długość życia. Po drugie, współczynnik dzietności regularnie maleje w ostatnich dekadach, co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Po trzecie, emigracja nasila niekorzystne zjawiska demograficzne. Reforma systemu emerytalnego oparta na wprowadzeniu systemu kapitałowego zminimalizuje ryzyko nierentowności finansów publicznych w przyszłości, jednocześnie znosząc odpowiedzialność polityczną.

Słowa kluczowe: reforma emerytalna, pracownicze programy kapitałowe, otwarte fundusze emerytalne, OFE, stabilność finansów publicznych

Abstract: The aim of the article is to analyze the recent changes of the Polish pension system and currently observed demographic trends and to estimate the influence of these factors on demographic security and the stability of public finance. In 2014, the contribution to open pension funds was substantially reduced. The lowering of the retirement age last year raised the demographic risk for the Polish public finance. The effects of the aforementioned changes and the future reform of the pension system will be multiplied by currently observed demographic trends. Firstly, the technological and scientific development of medicine raises the average life expectancy. Secondly, the fertility rate has increased in the last three decades which may cause problems with the replacement of generations. Thirdly, migration influences the process of depopulation. The reform of the

pension system based on the introduction of a capital system will minimize the risk of unprofitability of public finances in the future and it will abolish political responsibility.

Keywords: pension system reform, employee capital programs, open pension funds, public-finance stability

Wstęp

W ciągu ostatnich 4 lat trzykrotnie reformowano polski system emerytalny, a kolejna ustawa będzie niedługo procedowana w Sejmie. Zmiany takie jak częściowe rozmontowanie sektora otwartych funduszy emerytalnych oraz obniżenie wieku emerytalnego mają negatywny wpływ na stabilność sektora finansów publicznych poprzez zwiększenie obciążeń związanych z koniecznością dłuższej wypłaty świadczeń emerytalnych oraz zmniejszenie współczynnika liczby osób pracujących na jednego emeryta. Jednocześnie obserwować można niekorzystne zmiany demograficzne, pogłębiające nierentowność repartycyjnego filaru systemu emerytalnego. Celem artykułu jest dokonanie analizy niedawnych i planowanych reform systemu emerytalnego oraz sytuacji demograficznej polskiego społeczeństwa w celu wskazania zagrożeń wynikających z tych czynników dla stabilności finansów publicznych.

Niedawne reformy systemu emerytalnego

Zwyczajowo, w literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa główne systemy świadczeń emerytalnych: system repartycyjny (zwany również solidarnościowym lub redystrybutywnym) oraz system kapitałowy¹. Pierwszy sposób realizacji ubezpieczenia emerytalnego ma charakter redystrybucyjny. W tym systemie wysokość świadczeń nie zależy od wartości wpłaconych przez pracownika składek. Składki emerytalne wpłacane przez pracowników są wykorzystywane do wypłaty bieżących świadczeń emerytalnych. Innymi słowy, pracownicy będący obecnie zatrud-

¹ J. Rutecka, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” nr 1 (118) 2014, s. 1-7.

nieni finansują wypłatę emerytur dla osób pobierających to świadczenie, natomiast ich przyszłe emerytury będą wypłacane ze składek zebranych od osób pracujących w momencie, gdy oni będą na emeryturze².

System repartycyjny obowiązywał w Polsce w czasach PRL-u, a został zreformowany w roku 1999. Do głównych zalet repartycyjnego systemu emerytalnego należy możliwość prowadzenia redystrybucyjnej polityki społecznej oraz możliwość wypłaty świadczeń emerytalnych od momentu jego wprowadzenia³. System redystrybutywny sprawdza się w sytuacji, gdy obserwuje się stały wzrost demograficzny, a średnia długość życia pozostaje niezmienną.

W tym przypadku współczynnik średniej liczby zatrudnionych na emeryta nie zmienia się, co umożliwia finansowanie wypłaty świadczeń emerytalnych ze składek płaconych przez obecnie pracujących.

Dotychczasowy kształt

Należy podkreślić, iż poza standardowym systemem emerytalnym ZUS, w Polsce działa szereg innych systemów, do których należą uprzywilejowane grupy zawodowe, takie jak – dla przykładu – służby mundurowe, rolnicy (należący do systemu KRUS), nauczyciele, sędziowie oraz górnicy. W dalszej części artykułu skupiono się na systemie ZUS-owskim, ponieważ – ze względu na powszechność przynależności do niego – stanowi on największe zagrożenie i w największym stopniu wpływa on na stabilność finansów publicznych. Wśród alternatywnych systemów emerytalnych w Polsce najbardziej popularny jest system KRUS, do którego należy około 1,4 miliona rolników⁴.

Ze względu na zmiany demograficzne obserwowane w polskim społeczeństwie, w roku 1999 został wprowadzony drugi, obowiązkowy filar systemu emerytalnego. Drugi filar, oparty na odprowadzaniu składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych, jest systemem kapitałowym. W systemie takim wysokość przyszłej emerytury zależy od wartości zgromadzonego przez pracownika kapitału

² Ibidem.

³ A. Bera, D. Walczak, *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1/2012, s. 112-127.

⁴ *Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, Raport Fundacji Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2014.

oraz przewidywanej długości okresu pobierania świadczenia emerytalnego. Składki emerytalne odprowadzane przez pracowników są lokowane na specjalnych rachunkach bankowych lub – jak ma to miejsce w przypadku polskiego systemu emerytalnego – na kontach zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Emerytalnych, które przestrzegają obowiązujących w tym zakresie regulacji określających maksymalną ekspozycję na ryzyko określonych klas instrumentów finansowych, takich jak obligacje (w tym Skarbu Państwa) i akcje⁵.

Poza systemem repartycyjnym (I filarem polskiego systemu emerytalnego – ZUS) oraz II filarem opartym na otwartych funduszach emerytalnych, istnieje również III, nieobowiązkowy filar systemu emerytalnego. III filar, będący systemem kapitałowym, obejmuje indywidualne konta emerytalne, niezyskujące popularności pracownicze programy emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Udział oszczędności emerytalnych gromadzonych w III filarze jest bardzo ograniczony. Jak wskazuje Rutecka⁶, w pracowniczych programach emerytalnych uczestniczy około 350 tys. osób. Indywidualne konta emerytalne posiada blisko 800 tys. pracowników, a indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego – około 500 tys. przyszłych emerytów.

Ograniczenie wielkości filaru kapitałowego

Opisany powyżej kształt systemu emerytalnego obowiązywał w Polsce do reformy z 2014 roku, mającej na celu ograniczenie (widocznego lub – innymi słowy – księgowanego) długu publicznego. Reforma, przeinaczając zasadę tzw. liberalnego paternalizmu, zgodnie z którą obywatele powinni mieć pozostawiony wolny wybór, lecz domyślnie (tzn. gdy nie podejmą żadnej akcji) powinni „wybrać” najbardziej optymalną opcję, stworzyła możliwość wyboru pomiędzy przekazywaniem części składki (2,92% podstawy wymiaru) na subkonto w ZUS lub do wybranego OFE⁷. W przypadku niniejszej reformy domyślnym wyborem było przekazanie wskazanej części składki do ZUS, co – jak można argumentować – jest

⁵ Ibidem.

⁶ J. Rutecka, *System emerytalny...*, op. cit.

⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. *Zmiany w powszechnym systemie emerytalnym*. <https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoleczne/zmiany-w-powszechnym-systemie-emerytalnym/>. Warszawa 2014. Dostęp: 11.02.2018.

sprzeczne z interesem przyszłych emerytów, a zgodne z krótkoterminowymi interesami rządu, który dzięki wprowadzeniu tej ustawy obniżył „na papierze” wysokość długu publicznego. Zostanie on jednak ujawniony za kilkadziesiąt lat, w momencie konieczności wypłaty świadczeń emerytalnych. Warto podkreślić, iż efekt zmniejszenia wielkości długu publicznego jest chwilowy i ma charakter księgowy, a nie rzeczywisty⁸.

Niższy wiek emerytalny i nadchodzące zmiany

Kolejną w ostatnich latach zmianą w zasadach obowiązywania systemu emerytalnego w Polsce było obniżenie wieku emerytalnego, które oznaczało cofnięcie reformy wprowadzonej przez rząd PO-PSL. Po zmianie, minimalny wiek przejścia na emeryturę wynosi obecnie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn⁹. Należy podkreślić, że cofnięcie reformy podnoszącej wiek emerytalny przyczyni się do znacznie większych obciążeń budżetu państwa. Wstępne szacunki wskazują, że obniżenie wieku emerytalnego zwiększy – w ciągu 5 lat – wydatki z budżetu państwa o kwotę 55 miliardów złotych¹⁰. Należy podkreślić, iż założenia przygotowywanej ustawy emerytalnej, która ma wejść w życie w 2018 roku, mogą ulec zmianie¹¹. Reforma prawdopodobnie zlikwiduje otwarte fundusze emerytalne w kształcie, w jakim istnieją obecnie. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez tygodnik *Newsweek*¹² pierwszy filar nowego systemu emerytalnego – zamiast dotychczasowego ZUS-u – stanowiłaby „emerytura obywatelska” wynosząca tysiąc złotych brutto. Drugi filar stanowiłby system repartycyjny w nieznanym bliżej kształcie, jednak składka emerytalna prawdopodobnie byłaby niższa niż obecnie. Trzecim filarem byłyby Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), czyli

⁸ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności w polskim systemie emerytalnym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 65(2014), s. 731-744.

⁹ Ł. Rutkowski, *PiS szykuje rewolucję w emeryturach Polaków. Tyle że ekonomiści nie są zachwyceni*, „Newsweek” 15.09.2017, <http://www.newsweek.pl/biznes/gospodarka/reforma-emerytalna-obnizenie-wieku-emerytalnego-pomysl-pis,artykuly,416024,1.html>. Dostęp: 11.02.2018.

¹⁰ J. Cęglarz, M. Ratajczak, *Reforma systemu emerytalnego. Ekonomiści komentują pomysły Morawieckiego*, Money.pl. 4.07.2016. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/reforma-systemu-emerytalnego-ekonomisci,70,0,2117190.html>. Dostęp: 11.02.2018.

¹¹ Ł. Rutkowski, *PiS szykuje rewolucję...*, op. cit.

¹² Ibidem.

prowadzone przez przedsiębiorstwa fundusze, mające za zadanie wypłacać emerytury dla ich byłych pracowników. Czwartym filarem byłyby – w przybliżeniu – obecny filar trzeci, czyli IKE oraz IKZE. Odmienne plany reformy przedstawiają Ceglarz oraz Ratajczak¹³, którzy wskazują, że środki zgromadzone w OFE zostaną podzielone pomiędzy obecny III filar (IKE) oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej. Ponadto rozważane jest podniesienie składki emerytalnej odprowadzanej przez pracowników i pracodawców o 3,5 punktu procentowego.

Podsumowując, w ciągu ostatnich niespełna czterech lat dokonano lub planuje się wdrożenie trzech reform, które nasiliły negatywny wpływ systemu emerytalnego na stabilność finansów Skarbu Państwa. Po pierwsze, w roku 2014 przeniesiono część środków z OFE do ZUS, zmieniając jednocześnie zalecenia dotyczące polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych, co zwiększyło wartość środków obsługiwanych przez system repartycyjny, który jest wrażliwy na zmiany demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa. Po drugie, obniżono wiek emerytalny, co zwiększyło okres pobierania świadczeń emerytalnych oraz negatywnie wpłynęło na współczynnik liczby zatrudnionych do liczby emerytów. Po trzecie, planuje się zreformowanie systemu emerytalnego, które zlikwiduje OFE w ich obecnym kształcie.

Tendencje rozwoju demograficznego polskiego społeczeństwa

Poza ostatnimi, niekorzystnymi zmianami prawnymi w systemie emerytalnym w Polsce, na nierentowność systemu repartycyjnego wpływa również starzenie się społeczeństwa. Można wyróżnić trzy niekorzystne trendy w demografii polskiego społeczeństwa. Po pierwsze, ze względu na dokonujący się postęp gospodarczy i technologiczny w medycynie wzrasta średnia długość życia. Po drugie, można zaobserwować zmniejszającą się liczbę urodzin (niski współczynnik dzietności), co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Po trzecie, niekorzystne zjawiska demograficzne nasila emigracja, która dotyczy w przeważającej większości osób w wieku produkcyjnym.

¹³ J. Ceglarz, M. Ratajczak, *Reforma systemu...*, op. cit.

Wzrost średniej długości życia

Szczepański¹⁴ wskazuje, że w krajach rozwiniętych szczególnie szybki przyrost średniej długości życia nastąpił w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia, natomiast w Polsce – ze względu na trwający proces konwergencji gospodarczej – trwa on obecnie. Prognozy międzynarodowych instytucji badawczych wskazują, że proces rosnącej długości życia będzie kontynuowany i nie ulegnie odwróceniu w dającej się prognozować przyszłości. Zgodnie z raportem Międzynarodowego Funduszu Walutowego w okresie kilku dziesięcioleci średnia długość życia w krajach Unii Europejskiej może przekroczyć 90 lat¹⁵.

GUS¹⁶ wskazuje, że na przestrzeni ostatnich 18 lat średni wiek mieszkańca Polski wzrósł o 7 lat. Starzenie się społeczeństwa negatywnie wpływa na proporcję ludzi w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym, która ma kluczowe znaczenie dla rentowności repartycyjnego systemu emerytalnego. W latach 1989-2013 odsetek osób w wieku poprodukcyjnym zwiększył się z 12,6% do 18,4% (5,8 pkt procentowego) liczby ludności ogółem¹⁷. Na wzrost tego współczynnika wpływ miało przede wszystkim wydłużenie przeciętnego trwania życia w Polsce. Dla osób urodzonych w 2013 roku wynosi ono blisko 82 lata w przypadku kobiet oraz 73 lata w przypadku mężczyzn. Średnia długość trwania dalszego życia dla osób przechodzących na emeryturę w roku 1991 oraz 2013 wzrosła o 2,7 roku w przypadku mężczyzn oraz 3,3 roku w przypadku kobiet¹⁸.

Szczepański¹⁹ rozróżnia dwa rodzaje ryzyka długowieczności: ryzyko osobiste oraz ryzyko zagregowane. Pierwszy termin oznacza ryzyko związane z dłuższym niż planowany czasem życia, jakie ponosi każdy człowiek. Zbyt długie trwanie życia może prowadzić do takich negatywnych skutków, jak przedwczesne wyczerpanie oszczędności lub nieefektywne inwestowanie. Ryzyko zagregowane jest rozpatrywane z perspektywy makroekonomicznej i wiąże się ze zwiększonym obciążeniem systemu opieki społecznej, co może wywołać destabilizację systemu

¹⁴ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

¹⁵ IMF. Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability, World Economic and Financial Surveys, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/01>, dostęp: 14.02.2018.

¹⁶ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, GUS, Warszawa 2014, s. 2.

¹⁷ *Sytuacja demograficzna...*, op. cit., s. 3.

¹⁸ Ibidem, s. 26.

¹⁹ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

finansów publicznych. Można rozróżnić dwa mechanizmy oddziaływania długiego trwania życia na system finansowy. Z jednej strony długość życia w starości zwiększa koszty opieki medycznej. Z drugiej strony osoby takie – w przypadku istnienia repartycyjnego systemu emerytalnego – stanowią obciążenie dla systemu zabezpieczeń społecznych.

Niski współczynnik dzietności

Jak wskazuje Szukalski²⁰, współczynnik dzietności w Polsce systematycznie spadał po roku 1990, a w niektórych regionach osiągał poziom „zatrważający”²¹. Poziom dzietności w Polsce kształtował się na poziomie 1,8-2,1 na początku lat dziewięćdziesiątych i ulegał regularnemu obniżaniu, by na początku nowego tysiąclecia osiągnąć poziom 1,2-1,3. Należy podkreślić, iż wartość współczynnika dzietności, która gwarantuje tzw. zastępowalność pokoleń, czyli utrzymywanie się wielkości populacji na tym samym poziomie, wynosi 2,1. Kotowska i Chłóń-Domińczak²² wskazują, iż niski poziom dzietności stanowi istotny czynnik zagrażający repartycyjnemu filarowi systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Procesy emigracyjne

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej znacznie ułatwiło migrację ekonomiczną z Polski do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Jak wskazują Grabowska-Lusińska oraz Okólski²³, przeważającym zjawiskiem jest migracja rotacyjna, która polega na krótko- lub średnioterminowych wyjazdach oraz powrotach do miejsca stałego zamieszkania. Zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego średnio poza granicami kraju przebywa 1 milion 950 tysięcy osób²⁴. Procesy migracyjne przyspieszają działanie trendów demograficznych i skutkują szybszym starzeniem się społeczeństwa, ponieważ w migracji ekonomicznej uczestniczą przede wszystkim ludzie młodzi, a – bez wyjątku – osoby w wieku produkcyjnym.

²⁰ P. Szukalski, *Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 15.

²¹ Ibidem, s. 14.

²² I.E. Kotowska, A. Chłóń-Domińczak, *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne”, 72(1)2012, s. 7-26.

²³ I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej* (No. 33/91). 2008. CMR Working papers.

²⁴ Ibidem, s. 46.

Warto zwrócić uwagę, iż w ostatnich latach zauważyć można napływ imigrantów (głównie z Ukrainy) do Polski. W przypadku kontynuowania tego procesu, może on odwrócić lub złagodzić skutki starzenia się społeczeństwa i pozytywnie wpłynąć na stabilność systemu emerytalnego oraz finansów publicznych.

Wpływ na stabilność finansów publicznych

Jak wskazano powyżej, niedawne i planowane reformy systemu emerytalnego zwiększyły udział filaru repartycyjnego oraz wrażliwość całego systemu na zmiany demograficzne. Można wyróżnić trzy niekorzystne trendy w demografii polskiego społeczeństwa. Po pierwsze, ze względu na dokonujący się postęp gospodarczy i technologiczny w medycynie wzrasta średnia długość życia. Jednocześnie niedawno obniżono wiek emerytalny do 65 lat dla mężczyzn oraz 60 lat dla kobiet, co wydłużyło okres pobierania świadczenia oraz wpłynęło negatywnie na stosunek liczby osób pobierających świadczenie emerytalne do liczby osób pracujących. Procesy te powodują, że już dziś Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który wypłaca emerytury z filaru repartycyjnego, jest nierentowny²⁵.

Po drugie, można zaobserwować zmniejszającą się liczbę urodzin (niski współczynnik dzietności), co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Efekt negatywnego wpływu przedłużania średniej długości życia jest potęgowany przez zmniejszającą się liczbę urodzin. Mniejsza liczba urodzin obecnie spowoduje zmniejszenie się liczby pracowników, co pogłębi kryzys demograficzny: współczynnik liczby emerytów pobierających świadczenia do liczby pracowników ulegnie zwiększeniu, co spowoduje albo znaczne obniżenie wysokości emerytur, albo konieczność dotowania systemu emerytalnego z budżetu państwa.

Po trzecie, niekorzystne zjawiska demograficzne nasila emigracja, która dotyczy w przeważającej większości osób w młodym wieku, a – bez wyjątku – osób w wieku produkcyjnym. Migracja wpływa negatywnie na stabilność finansów publicznych poprzez dwa mechanizmy. Pierwszym z nich jest zmniejszenie liczby

²⁵ S. Golinowska, *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014, s. 89-112.

osób odprowadzających składki w polskim systemie emerytalnym, co ogranicza wpływy do tego systemu i – w przypadku pierwszego filaru (repartycyjnego) – zwiększa jego nierentowność poprzez ograniczenie wielkości środków przeznaczonych na wypłaty świadczeń dla obecnych emerytów. Drugi mechanizm jest związany z krótkoterminowym charakterem wyjazdów znacznej części migrantów ekonomicznych. W związku z brakiem decyzji o stałym wyjeździe (obserwowanym m.in. jako sprowadzenie rodziny do kraju, w którym migrant zarobkuje), można domniemywać, iż znaczna część migrantów ekonomicznych podejmie decyzję o powrocie. Zakładając, iż przynajmniej część z imigrantów pracuje w Europie Zachodniej w szarej strefie gospodarki, podejmując się wykonywania pracy legalnej, lecz nie rejestrując swojego statusu jako pracownika, można uznać, że staną się oni w przyszłości obciążeniem dla systemu emerytalnego.

Podsumowując, niedawne reformy systemu emerytalnego zachwiały stabilnością systemu emerytalnego: obniżono wiek emerytalny, powodując konieczność dłuższej wypłaty świadczeń emerytalnych. Jednocześnie planowana reforma systemu emerytalnego prawdopodobnie znacząco zwiększy udział filaru repartycyjnego w ogóle świadczeń emerytalnych. Poza niekorzystnymi zmianami prawnymi, na nierentowność repartycyjnej części systemu emerytalnego wpływ mają procesy demograficzne: (1) postęp medycyny oraz zmiany w stylu życia powodują wydłużenie oczekiwanej długości trwania życia, (2) zmiany kulturowe oraz ekonomiczne przyczyniają się do zmniejszenia współczynnika dzietności, który spadł poniżej wielkości gwarantującej zastępowalność pokoleń, co oznacza, że – w przypadku braku odwrócenia obserwowanych procesów – liczba ludności Polski ulegnie zmniejszeniu, (3) emigracja ekonomiczna do krajów Europy Zachodniej nasila niekorzystne zjawiska demograficzne.

Propozycje reform

Zakładając, że procesy demograficzne są poza kontrolą rządu, co ma swoje uzasadnienie w ograniczonej efektywności programów prenatalnych (dla przykładu: program Rodzina 500+ miał umiarkowany wpływ na liczbę urodzeń²⁶

²⁶ E. Dziwosz, *Minusy programu rodzina 500 plus*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, Politechnika Śląska, (104) 2017, s. 209-216.

i charakteryzuje się negatywnymi efektami zewnętrznymi, takimi jak odejście z rynku pracy kobiet w wieku produkcyjnym²⁷), jedynym sposobem wpłynięcia na przyszłe oddziaływanie systemu emerytalnego na stabilność finansów publicznych jest zmiana systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Szczepański²⁸ wskazuje, że jednym ze sposobów przeciwdziałania ryzyku długowieczności na poziomie makro jest zmiana zasad wypłat emerytur, które miałyby mieć charakter wyłącznie kapitałowy i których wypłata kończyłaby się, gdyby długość życia emeryta przewyższyła założony wiek. Taki system uniemożliwiłby wypłatę większej ilości środków niż wielkość składek (skapitalizowanych) zgromadzonych przez emeryta. Jednak wydaje się, że reforma tego typu jest zbyt daleko idąca, gdyż przerzuca ryzyko długowieczności z systemu emerytalnego (tj. ubezpieczyciela) na emerytów, i nie zyskałaby poparcia społecznego.

Innym rozwiązaniem pozwalającym zachować stabilność systemu finansów publicznych w przyszłości, nawet w przypadku pozostania przy systemie repartycyjnym, jest znaczne podniesienie wieku emerytalnego oraz zmniejszenie wysokości emerytur. Takie niepopularne politycznie działania będą musiały zostać prędzej lub później podjęte lub – w przypadku braku działania rządu – zostaną wymuszone przez załamujący się system finansowy i zagrożenie bankructwem Skarbu Państwa, jak miało to miejsce w przypadku Grecji i innych krajów Południa Europy. Można przypuszczać, iż – ze względu na trudność polityczną takiej decyzji – reforma podnosząca wiek przejścia na emeryturę nie zostanie wprowadzona w obecnej sytuacji ekonomiczno-politycznej.

Alternatywą dla systemu repartycyjnego jest oparcie systemu emerytalnego na inwestycjach kapitałowych, być może w alternatywnej formie do działającego obecnie lub w przeszłości filaru otwartych funduszy emerytalnych. W przypadku stworzenia systemu inwestycji kapitałowych przynoszących względnie dużą stopę zwrotu i stabilne dochody, emerytury (prawdopodobnie niższe niż w obecnym systemie) mogłyby być finansowane bez zagrożenia finansów publicznych. Jednocześnie należy podkreślić, iż wdrożenie systemu emerytalnego opar-

²⁷ A. Ruzik-Sierdzińska, *Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy?*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017.

²⁸ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

tego na filarze kapitałowym umożliwiłoby zniesienie odpowiedzialności politycznej za wysokość emerytur: w przypadku niekorzystnych zmian na rynkach finansowych (lub innych rynkach będących miejscem lokowania środków zgromadzonych przez przyszłych emerytów), rząd nie ponosiłby bezpośredniej odpowiedzialności za obniżenie emerytur, jak będzie to miało miejsce w przypadku zachowania obecnego systemu repartycyjnego i kontynuowania niekorzystnych zmian demograficznych.

Zakończenie

Celem przedstawionej powyżej analizy było określenie wpływu niedawnych i planowanych zmian w systemie emerytalnym w Polsce oraz niekorzystnych procesów demograficznych na stabilność systemu finansów publicznych. Wskazano, że obniżenie wieku emerytalnego oraz dekonstrukcja kapitałowego filaru obecnego systemu emerytalnego potęguje niekorzystne zmiany demograficzne, jakimi są: (1) starzenie się społeczeństwa, (2) ograniczenie wskaźnika dzietności oraz (3) procesy migracyjne. Rozwiązaniem niekorzystnej sytuacji może być reformowanie systemu emerytalnego i oparcie go wyłącznie na filarze kapitałowym. Zaletą takiego rozwiązania byłoby zniesienie odpowiedzialności politycznej rządu za wysokość emerytur.

Bibliografia

- Bera, A., Walczak, D. (2012). *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1.
- Ceglarz, J., Ratajczak, M. (2016). *Reforma systemu emerytalnego. Ekonomiści komentują pomysły Morawieckiego*, Money.pl. 4.07.2016. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/reforma-systemu-emerytalnego-ekonomisci,70,0,2117190.html>. Dostęp: 11.02.2018.
- Dziwosz, E. (2017). *Minusy programu rodzina 500 plus*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, Politechnika Śląska, (104).
- Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, (2014), Raport Fundacji Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.

Golinowska, S. (2014). *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*. W: *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Grabowska-Lusińska, I., Okólski, M. (2008). *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej* (No. 33/91). CMR Working papers.

GUS (2014). *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*. Warszawa.

IMF (2012). Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability. *World Economic and Financial Surveys*, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/01>, dostęp: 14.02.2018.

Kotowska, I.E., Chłóń-Domińczak, A. (2012). *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne”, 72(1).

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2014). *Zmiany w powszechnym systemie emerytalnym*. <https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoleczne/zmiany-w-powszechnym-systemie-emerytalnym/>. Dostęp: 11.02.2018.

Rutecka, J. (2014). *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” nr 1 (118).

Rutkowski, Ł. (2017). *PiS szykuje rewolucję w emeryturach Polaków. Tyle że ekonomiści nie są zachwyceni*, „Newsweek” 15.09.2017, <http://www.newsweek.pl/biznes/gospodarka/reforma-emerytalna-obnizenie-wieku-emerytalnego-pomysl-pis,artykuly,416024,1.html>. Dostęp: 11.02.2018.

Szczepański, M. (2014). *Zarządzanie ryzykiem długowieczności w polskim systemie emerytalnym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 65(2014).

Szukalski, P. (2015). *Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce*. Uniwersytet Łódzki.

Paulina Ledwójcik

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

WYKLUCZENIE SPOŁECZNE JAKO BARIERA ROZWOJU JEDNOSTKI

SOCIAL EXCLUSION AS A BARRIER TO THE DEVELOPMENT OF THE INDIVIDUAL

Streszczenie: Współcześnie wykluczenie społeczne jest to jedna z podstawowych trosk społecznych w Europie. Wynika ono z wszelkiego rodzaju nierówności i polega na izolacji z życia społecznego. Zjawisko to pojawia się we wszystkich gospodarkach, niezależnie od ich rozwoju. Proces przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu nazywa się inkluzją społeczną. Polega on na stworzeniu takiej sytuacji, w której jednostka zagrożona wykluczeniem będzie miała możliwość uczestniczenia w życiu ekonomicznym, kulturalnym oraz społecznym. W Polsce przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu zajmuje się pomoc społeczna oraz pracownicy socjalni. Z wykluczeniem społecznym związane jest także zjawisko ubóstwa. Związek pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym wynika między innymi z tego, że dostęp do niezbędnych dóbr i usług wiąże się głównie z członkostwem w mniej lub bardziej sformalizowanej grupie. W wyniku ubóstwa pewne jednostki zostaną wypchnięte na margines społeczny i nie będą dopuszczone do pełnego uczestnictwa w życiu, a tym samym do pełnego rozwoju.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, marginalizacja, ubóstwo, bieda, rozwój

Summary: Social exclusion is one of the main concerns in Europe nowadays. It is an isolation from social life which results from various kinds of inequalities. This phenomenon occurs in every economy, regardless of their advancement. The process of preventing social exclusion is called social inclusion. It involves creating a situation in which the person at risk of exclusion has the opportunity to participate in the economic, cultural and social life. Social assistance and social workers are to prevent exclusion in Poland. Poverty is often attributed to social exclusion. The relation between poverty and social exclusion is partly the result of the fact that access to the indispensable goods involves first of all the membership in more or less formalized groups and their mediation. As the result of poverty some people are pushed to the margins of the society and are not admitted to the full participation in life and thus their development may be limited.

Keywords: social exclusion, marginalization, indigence, poverty, development

Definicje wykluczenia społecznego

Współcześnie człowiek funkcjonuje w niezwykle złożonym społeczeństwie. Niektóre jednostki nie radzą sobie z różnego rodzaju trudnościami natury osobistej i społecznej, przez co doświadczają wykluczenia społecznego. Oznacza to, że nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu gospodarczym, społecznym, ekonomicznym i politycznym. Podmiotem wykluczenia społecznego najczęściej jest jednostka. Wykluczenie społeczne nie jest jednak niczym nowym. Istnieje od kiedy ludzie uświadomili sobie, że bycie razem nie jest naturalnym ani trwałym stanem¹. Termin „wykluczenie społeczne” pojawił się w latach 70. ubiegłego wieku. Po raz pierwszy został wykorzystany na określenie nieszczelności francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego². Z biegiem czasu pojęcie to było wielokrotnie przekształcane i redefiniowane. Masowe jego upowszechnienie nastąpiło dopiero w 1989 roku, kiedy to Komisja Europejska uchwaliła rezolucję, której celem było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu³.

Termin wykluczenie społeczne jest stosowany zamiennie z innymi pojęciami o podobnym znaczeniu. Należy też wskazać, iż przed jego upowszechnieniem, szczególnie w Polsce, stosowano określenia wywodzące się od słowa „margines” (marginalizacja, marginalność, marginesowość)⁴. Najczęściej jednak stosuje się zamiennie następujące terminy:

- marginalizacja;
- wyłączenie społeczne;
- ekskluzja społeczna.

Wykluczenie społeczne jest definiowane między innymi w Narodowej Strategii Integracji dla Polski i jest ono przedstawione jako: „brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a szczególnie dla

¹ R. Szarfenberg, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie_ws.pdf, dostęp 28.06.2018.

² J. Czapiński, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 141.

³ 89/457/EEC: Council Decision of 18 July 1989 establishing a medium-term Community action programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society (Official Journal L 224, 02/08/1989, s. 001).

⁴ T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, s. 48.

osób ubogich”, jest to więc: „sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób”⁵. Definicja wykluczenia społecznego została także opracowana przez Unię Europejską. Wskazano ją między innymi w programie „Poverty 3”, który zagadnienie to określa jako dynamiczny i wielowymiarowy proces, polegający na braku lub na niewystarczającym poziomie uczestnictwa w głównym nurcie społeczeństwa oraz dostępu do najważniejszych systemów społecznych, a także mogący skutkować zerwaniem więzi rodzinnych, społecznych, utratą poczucia sensu i tożsamości⁶. Definicja ta została stworzona na potrzeby realizowania z ramienia Unii Europejskiej różnorodnych działań na rzecz społeczeństw.

Definicję wykluczenia społecznego można także znaleźć w *Słowniku języka polskiego*. W tym przypadku mamy do czynienia z utożsamianiem wykluczenia społecznego z marginesem społecznym, który określono jako: „mało znaczącą warstwę społeczną, składającą się z jednostek prowadzących pasożytniczy tryb życia, wykołejonych, naruszających przepisy prawa i normy współżycia społecznego, męty społeczne – ludzie o niewiadomym, podejrzanym sposobie zarobkowania, niskim poziomie moralnym, cechujący się brakiem kultury”⁷.

Wykluczenie społeczne oznacza życie poza nawiasem praw i przywilejów społeczeństwa. Jest to stratyfikacyjna cecha określonych zbiorowości, ukształtowana przez miejsce w strukturze społecznej, przeszłe doświadczenia życiowe, oczekiwania oraz politykę władzy⁸. Wykluczenie społeczne może być także definiowane za pomocą kryterium uczestnictwa lub braku uczestnictwa (dostępu/braku dostępu)⁹. W obu znaczeniach jednak zjawisko jest traktowane jako negatywne, wynikające z nierówności społecznych. W podejściu partycypacyjnym zwraca się uwagę na problematykę uczestnictwa jednostek (grup) w istotnych sferach życia

⁵ L. Frąckiewicz., *Wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2005, s. 11.

⁶ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2005, s. 232.

⁷ *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1998, s. 256.

⁸ M. Jarosz, *Wstęp*, [w:] M. Jarosz (red.), *Naznaczeni i napiętnowani. O wykluczeniu politycznym*, Oficyna Naukowa s.c., Warszawa 2008, s. 8.

⁹ A. Jasińska-Kania, S. Łodziński, *Wprowadzenie. Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Koncepcje teoretyczne i badania empiryczne*, [w:] A. Jasińska-Kania, S. Łodziński, (red.), *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 9.

społecznego. Udział w tych sferach traktowany jest jako swoista powinność wobec obowiązujących norm życia społecznego. Wskazuje się także trzy obszary życia społecznego – ekonomiczny, polityczny oraz społeczny. W podejściu dystrybucyjnym podkreślany jest problem z dostępem do ważnych społecznie zasobów i usług. Świat zasobów jest zaś postrzegany między innymi poprzez dostęp do rynku pracy, konsumpcję, system edukacyjny, ochronę zdrowia¹⁰.

Definicja łącząca te dwa podejścia została stworzona przez Ch. Gore'a i J.B. Figueiredo. Określili oni, że jest to stan deprivacji oraz nieuczestniczenia, dodatkowo wskazując, że wykluczenie społeczne to¹¹:

- negatywny proces, w którym mamy do czynienia z wyjściem poza mechanizm alokowania zasobów,
- subiektywna lub obiektywna cecha ludzi, która wyraża się poczuciem niższości bądź materialną deprivacją,
- charakterystyka indywidualnego upośledzenia ujawniająca się niskim poziomem dobrobytu oraz niezdolnością do uczestnictwa w życiu społecznym,
- atrybut społeczeństw analizowany poprzez istniejące stosunki społeczne, w których dochodzi do izolacji od dóbr, usług, aktywności oraz zasobów będących warunkami obywatelskiego uczestnictwa.

Wykluczenie społeczne posiada wielowymiarowy charakter. Najczęściej więc wobec tego zagadnienia stosuje się ujęcie opisowe, pozwalające na ukazanie obszarów występowania zjawiska oraz jego symptomów. Zdecydowanie wśród bezpośrednich konsekwencji ekskluzji społecznej można wskazać niewypełnianie ról społecznych, ograniczone korzystanie z zasobów publicznych, a także brak odpowiedniego zabezpieczenia własnej egzystencji. Dodatkowo wykluczenie społeczne wiąże się z¹²:

- pozbawieniem władzy oraz dostępu do podejmowania ważnych decyzji,
- dyskryminacją prawną,
- ograniczonym dostępem do instytucji,

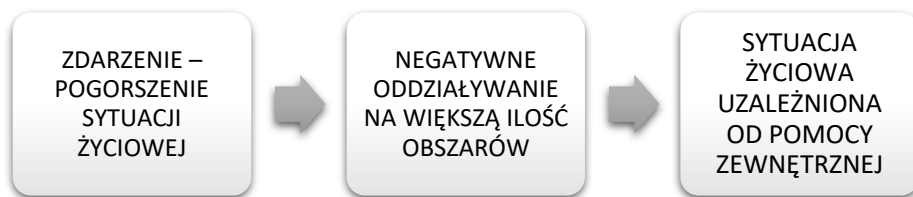
¹⁰ A. Nowak, *Pojęcie, istota, przyczyny, mechanizmy marginalizacji i wykluczenia społecznego*, „Chorwanna” 2012, t. 1(38), s. 18.

¹¹ *Problemy wykluczenia społecznego – wybrane aspekty*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Opole 2010, s. 7.

¹² M.J. Sobczak, *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 9.

- ograniczonym dostępem do edukacji, pracy zawodowej itp.,
- niższą pozycją ekonomiczną,
- narażeniem na skutki społecznych nacisków oraz kryzysów,
- naznaczeniem oraz napiętnowaniem społecznym.

Wykluczenie społeczne jest procesem, który odbywa się poprzez tak zwaną stygmatyzację. Proces ten posiada pewne etapy. Zostały one przedstawione na rysunku 1.



Rysunek 1. Proces zaistnienia wykluczenia społecznego

Opracowanie własne na podstawie:

I. Bał, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju regionalnego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 28, Uniwersytet Rzeszowski, s. 253.

Odnosząc się do powyższego rysunku można wskazać, iż najpierw mamy do czynienia ze zdarzeniem, które powoduje pogorszenie się sytuacji życiowej jednostki (grupy). Jednocześnie zdarzenie to zapoczątkowuje szereg zdarzeń przyczyniających się do dalszej degradacji. Początkowo proces ten nie ma istotnego wpływu na życie codzienne podmiotu wykluczonego, jednak z upływem czasu będzie ulegał intensyfikacji. W kolejnym kroku dochodzi do negatywnego oddziaływania na większą ilość obszarów. Jednostka (grupa) jest uznawana za w pełni wykluczoną, kiedy samodzielnie nie jest w stanie poprawić swojego losu, zaś zmiana sytuacji życiowej jest całkowicie uzależniona od pomocy zewnętrznej (etap III)¹³.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wykluczenie społeczne ma charakter procesu. Każdy jego etap ma określone przyczyny i skutki. W procesie tym dochodzi do alienacji z życia społecznego i instytucjonalnego jednostek lub całych grup społecznych. Wykluczenie społeczne wynika przede wszystkim z ubóstwa materialnego, niedostatków kapitału społecznego, procesów towarzyszących

¹³ I. Bał, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju regionalnego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 28, Uniwersytet Rzeszowski, s. 253.

globalizacji oraz przekształceń gospodarczych. Dodatkowo na zjawisko to wpływ mają także indywidualne cechy jednostek, takie jak niski poziom wykształcenia, niedostatek rozwoju kapitału ludzkiego, choroba, niepełnosprawność, starość itp.¹⁴ Wykluczenie społeczne nie jest wynikiem wyboru jednostki, lecz negatywnych zdarzeń, jakie zachodzą w jej życiu. Zwłaszcza ubóstwo pogłębia marginalizację jednostek.

Ubóstwo a wykluczenie społeczne

Ubóstwo odnosi się do osób, rodzin bądź grup społecznych, które posiadają ograniczone zasoby (materialne, kulturowe, społeczne). Poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum¹⁵.

Komisja Europejska podkreśla, że w wyniku ubóstwa pewne jednostki zostaną wypchnięte na margines społeczny i nie będą dopuszczone do pełnego uczestnictwa w życiu w związku z brakiem podstawowych kwalifikacji i możliwości kształcenia ustawicznego. Ubóstwo prowadzi do odsunięcia od pracy, dochodów, możliwości kształcenia, a także od możliwości rozwoju. Osoby dotknięte tym zjawiskiem często odczuwają bezsilność i brak wpływu na decyzje oddziałujące na życie codzienne.

W ujęciu ekonomicznym ubóstwo (bieda) to sytuacja, w której jednostka nie dysponuje odpowiednimi środkami, które pozwolą na zaspokojenie potrzeb. Należy także wskazać, iż w wymiarze czasowym za osoby ubogie można uznać te, które znalazły się w sferze ubóstwa tymczasowo oraz te, w przypadku których ubóstwo ma charakter trwały¹⁶.

Ubóstwo może być traktowane jako zjawisko absolutne lub relatywne. W ujęciu absolutnym opiera się na stopniu zaspokojenia potrzeb zdefiniowanych w określonych kategoriach jakościowych lub ilościowych. Należy jednak wskazać, iż poziom zaspokojenia potrzeb danego gospodarstwa domowego nie jest odnoszony do stopnia zaspokojenia w innych gospodarstwach domowych, zaś w ujęciu

¹⁴ A. Nowak, *Zagrożenie wykluczeniem społecznym kobiet niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012, s. 40.

¹⁵ Ks. J.M. Nogowski, *Wykluczenie społeczne w kontekście ubóstwa i bezdomności*, „Civitas et Lex”, 1 (5)/2015, s. 57-60, http://www.uwm.edu.pl/wstis/publikacje/wp-content/uploads/2015/02/05_Nogowski_J.pdf, dostęp 21.06.2018.

¹⁶ Ibidem.

relatywnym ocena ubóstwa będzie opierała się na stopniu zaspokojenia potrzeb w innych gospodarstwach domowych¹⁷. Można więc wskazać, że w przypadku ubóstwa absolutnego nie ma zastosowania żaden punkt odniesienia (benchmark), zaś w przypadku ubóstwa relatywnego stosujemy wskaźniki opierające się na dochodach danej populacji.

Główny Urząd Statystyczny określił trzy zasadnicze miary ubóstwa¹⁸:

- relatywna linia ubóstwa – 50% miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych,
- ustawowa linia ubóstwa – kwota, zejście poniżej której uprawnia do ubiegania się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej,
- linia minimum egzystencji (skrajnego ubóstwa) – kwota ustalana przez Instytut Pracy i Polityki Społecznej, jest ona określana według oszacowanego koszyka podstawowych dóbr niezbędnych do przetrwania biologicznego, zejście poniżej tej kwoty może doprowadzić do biologicznego wyniszczenia.

Przyjęcie granicy ubóstwa daje możliwość oszacowania skali ubóstwa, konsumpcja poniżej tego poziomu utrudnia przeżycie. Ubóstwo (przede wszystkim ubóstwo relatywne) wiąże się z szerszym problemem nierówności. Jest ono groźne dla integracji i spójności społeczeństwa. Walka z ubóstwem relatywnym może być zapewniana poprzez wyrównanie poziomu konsumpcji dóbr i usług, które są uznane za niezbędne. W badaniach przedstawionych przez International Institute Studies określono kilka sposobów na umieszczenie wykluczenia społecznego w kontekście ubóstwa. Wykluczenie może więc stanowić¹⁹:

- element brany pod uwagę przy obliczaniu linii ubóstwa według dochodu bądź konsumpcji (dochód, przy którym będziemy mieć do czynienia ze znacznym spadkiem uczestnictwa w ważnym aspektach życia społecznego, będzie uznawany za próg ubóstwa, osoby posiadające dochód poniżej tego progu będą uznawane za ubogie),

¹⁷ T. Panek, *Porównawcza analiza sfery ubóstwa w krajach UE w ujęciu regionalnym*, Zeszyty Naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH nr 35/2013, s. 102.

¹⁸ *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wa-runki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html>, dostęp 21.06.2018.

¹⁹ Ch. Gore, J.B. Figueiredo. *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*, Problemy Polityki Społecznej, nr 5/2003, s.12.

- szczególny sposób konceptualizacji ubóstwa podkreślający proces, wielowymiarowość, standardy społeczne,
- konsekwencję materialnego ubóstwa,
- pojęcie normatywne, oparte na wizji sprawiedliwości społecznej.

Niedostatek materialny (bieda) jest traktowany jako stan czy fakt, który nieuchronnie doprowadza do braku partycypacji jednostki w różnych sferach życia społecznego. Wykluczenie społeczne jest efektem procesu, który kształtuje się przez miejsce jednostki w strukturze społecznej, a także przeszłe doświadczenia życiowe²⁰.

Wykluczenie społeczne i ubóstwo to problemy, które, chociaż są powiązane, nie mogą być ze sobą utożsamiane. S. Golinowska wskazuje, że wykluczenie społeczne nie jest synonimem ubóstwa. Ubóstwo materialne stanowi kategorię jednowymiarową, zaś wykluczenie społeczne przejawia się w wielu wymiarach²¹. Pojęcia te są jednak ściśle powiązane ze sobą. Jeśli w sferze ubóstwa umieścimy nie tylko zasoby finansowe, ale także inne sfery życia (na przykład edukację, zdrowie), to zjawisko to będzie miało zdecydowany wpływ na wykluczenie społeczne. Jest ono bowiem skumulowanym efektem oddziaływania negatywnych warunków życia, procesów społecznych oraz indywidualnych deficytów. Związek pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym wynika między innymi z tego, że dostęp do niezbędnych dóbr i usług wiąże się z członkostwem w mniej lub bardziej sformalizowanej grupie. Jeżeli mamy do czynienia z problemami pod tym względem, będzie to sprzyjało ubóstwu.

Wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju jednostki

Przez rozwój człowieka należy rozumieć długotrwały proces, w którym dokonują się ukierunkowane, prawidłowo następująco po sobie zmiany. Prowadzą one do przechodzenia od form czy stanów niższych do form lub stanów wyższych, bardziej złożonych²².

²⁰ M. Jarosz, *Obszary wykluczenia w Polsce*, [w:] *Wykluczeni. Wymiar społeczny materialny i etniczny*, red. M. Jarosz, s. 10.

²¹ S. Golinowska, *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego*, „Polityka Społeczna”, nr 11-12, 2006.

²² T. Nemirowski, *Pojęcie rozwoju w psychologii rozwojowej*, „Horyzonty Psychologii”, 2015, tom V, *Artykuły Naukowe*, s. 13.

Nie od dziś rozwój jednostki postrzegany jest przez pryzmat otoczenia. Człowiek jest to istota społeczna, rozwija się poprzez wejście w szeroko rozumiane kontakty z innymi osobami. Pozwala to na ukształtowanie wzorców zachowań i przyswojenie sobie doświadczeń społeczności. Proces taki trwa przez całe życie. W przypadku relacji pomiędzy rozwojem a wykluczeniem społecznym duże znaczenie będzie miało tzw. dziedziczenie biedy. Termin ten odnosi się do międzygeneracyjnego wymiaru ubóstwa, kiedy bieda trwa dłuższy czas i odnosi się do więcej niż jednego pokolenia w gospodarstwie domowym. W tym przypadku dziedziczenie nie oznacza uwarunkowań biologicznych, lecz jest związane z powielaniem cech z najbliższego otoczenia²³.

Szereg czynników, które są związane z urodzeniem i dorastaniem w określonym otoczeniu, wpływa na „przenoszenie” biedy na kolejne pokolenia. Jeśli dana jednostka będzie miała ograniczony dostęp do instytucji i zasobów niezbędnych do osiągnięcia pozycji gwarantującej dochody konieczne do zaspokojenia swoich potrzeb, nie będzie miała warunków do rozwoju. Należy wskazać, że wśród potrzeb znajdują się nie tylko te, które mają charakter finansowy, ale jest to także kapitał kulturowy, czyli zespół czynników, na które będą składać się między innymi wykształcenie rodziców, ich wiedza, charakter przekazywanych wartości, wzorców i aspiracji.

W przypadku wykluczenia społecznego często mamy do czynienia ze zjawiskiem „błędnego koła”. Niedostatek rodziców będzie skutkował biedą w dzieciństwie, a także biedą kolejnego pokolenia, które także z dużym prawdopodobieństwem będzie biedne, kiedy dorośnie. Dlatego też proces dziedziczenia ubóstwa powinien być ściśle rozpatrywany w związku z procesem utrwalania biedy w cyklu życia. Mechanizm taki będzie utrzymywał nierówności społeczne, różnicował szanse życiowe człowieka oraz szanse na rozwój.

Podsumowanie

Podsumowując, można wskazać, iż życie człowieka jest uzależnione od dostępu do pewnych dóbr i usług. Bez nich każdy człowiek ma mniejsze szanse na

²³ W. Warzywoda-Kruszyńska, *Enklawy biedy – mechanizm powstawania i trwania*, „Praca Socjalna”, nr 7-8/2010, s. 58-59.

przeżycie w dobrym zdrowiu, sprawności psychicznej, społecznej, a także w warunkach rozwoju. Dążenie do rozwoju wynika z pragnienia, aby posiadać więcej niż niezbędne minimum. Jednak aby pragnienia miały na czym rosnąć, należy najpierw osiągnąć podstawowe warunki życia.

Każdy człowiek rodzi się, dorasta i starzeje wśród pewnych grup społecznych. Przez całe swoje życie ma szanse na współtworzenie tych grup oraz dobrowolną przynależność do nich. Są to grupy zarówno formalne, jak i naturalne, takie jak rodzina, naród, plemię. Ludzie rodzą się niesamodzielni, zaś ich dobrobyt i rozwój jest w znacznym stopniu uzależniony od społeczności, w jakiej się znajdują. Pierwszą grupą, jaka ma wpływ na życie, jest rodzina. Jeśli z jakiegoś powodu jej zabraknie, to los dziecka będzie zależał od tego, czy zostanie ono przyjęte przez inną grupę. Podobnie jest z osobami dorosłymi, dla których przyjęcie do określonych grup społecznych będzie miało wpływ na ich dobrobyt.

Wykluczenie społeczne oraz ubóstwo znacznie ograniczają możliwości jednostki. W 2017 r. w ramach inicjatywy Szlachetnej Paczki został stworzony „Raport o biedzie”, który określa ramy obu zjawisk w Polsce i pozwala na przybliżenie najważniejszych danych. Są one następujące²⁴:

- 8 milionów Polaków doświadcza ubóstwa i wykluczenia społecznego,
- w skrajnej biedzie żyje w Polsce tyle samo ludzi, ile mieszka w Warszawie, osoby te nie mają możliwości realizacji potrzeb, których niezaspokojenie prowadzi do biologicznego wyniszczenia,
- blisko połowa osób niepełnosprawnych deklaruje, że nie wystarcza im środków finansowych na jedzenie,
- co piąte gospodarstwo domowe posiadające kredyt mieszkaniowy zaciąga kolejny, aby spłacić wcześniejsze zobowiązania,
- w co siódmym gospodarstwie domowym z powodu braku pieniędzy ludzie rezygnują z zakupu lekarstw,
- gospodarstwa domowe, w których żyją osoby starsze, wydają około 500 zł miesięcznie na leki,
- posiadanie pracy nie gwarantuje zapewnienia minimum egzystencji, co czwarty Polak pracuje na umowie tymczasowej,

²⁴ Raport o biedzie 2017, Szlachetna Paczka.

- co czwarty z rodziców samodzielnie wychowujących i utrzymujących dzieci nie ma czasu odpocząć.

W przypadku wykluczenia społecznego jednostki dążą do zapewnienia sobie podstawowych dóbr i usług. W większości sytuacji brak środków finansowych, skrajne ubóstwo i bieda nie pozwalają na rozwój jednostek. Przejawia się to w bierności w zakresie podejmowania wysiłków co do zmiany swojej sytuacji. Jednostki, które znalazły się na marginesie społeczeństwa, nie mają możliwości pełnego uczestnictwa w jego życiu. Wynika to z braku podstawowych kwalifikacji, możliwości kształcenia ustawicznego czy też dyskryminacji. Czynniki takie powodują odsunięcie od pracy, dochodów, możliwości kształcenia, uczestnictwa w społecznych i lokalnych aktywnościach.

Wykluczenie społeczne ma bardzo duży wpływ na rozwój jednostki. Jest to zjawisko wielowymiarowe i dynamiczne, jednostki lub grupy są pozbawione możliwości uczestniczenia w głównym nurcie społeczeństwa. W wyniku tego dochodzi do ich marginalizacji, a tym samym do ograniczonych możliwości rozwoju.

Bibliografia

Bal I., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne jako bariera rozwoju regionalnego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 28, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.

Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2005.

Czapiński J., *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.

Frąckiewicz L., *Wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2005.

Gore Ch., Figueiredo J.B., *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 5/2003.

Jarosz M., *Obszary wykluczenia w Polsce*, [w:] *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Wydawnictwo ISPPAN, Warszawa 2008.

Jarosz M., *Wstęp*, [w:] M. Jarosz (red.), *Naznaczeni i napiętnowani. O wykluczeniu politycznym*, Oficyna Naukowa s.c., Warszawa 2008.

Jasińska-Kania A., Łodziński S., *Wprowadzenie. Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Koncepcje teoretyczne i badania empiryczne*, [w:] A. Jasińska-Kania, S. Łodziński (red.), *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Kowalak, T., *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998.

Nemirowski T., *Pojęcie rozwoju w psychologii rozwojowej*, „Horyzonty Psychologii”, 2015, tom V, Artykuły Naukowe.

Nogowski J.M., *Wykluczenie społeczne w kontekście ubóstwa i bezdomności*, „Civitas et Lex”, 1 (5)/2015, http://www.uwm.edu.pl/wstis/publikacje/wp-content/uploads/2015/02/05_Nogowski_J.pdf, dostęp 21.06.2018.

Nowak A., *Pojęcie, istota, przyczyny, mechanizmy marginalizacji i wykluczenia społecznego*, „Chowanna” 2012, t. 1(38).

Nowak A., *Zagrożenie wykluczeniem społecznym kobiet niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.

Panek T., *Porównawcza analiza sfery ubóstwa w krajach UE w ujęciu regionalnym*, Zeszyty Naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH nr 35/2013.

Problemy wykluczenia społecznego – wybrane aspekty, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Opole 2010.

Raport o biedzie 2017, Szlachetna Paczka.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1998.

Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Szarfenberg R., http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/pojecie_ws.pdf, dostęp 28.06.2018.

Warzywoda-Kruszyńska W., *Enklawy biedy – mechanizm powstawania i trwania*, „Praca Socjalna”, nr 7-8/2010.

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoieczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html>, dostęp 21.06.2018.

Krzysztof Roszkowski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

Instytut Edukacji

BEZPIECZEŃSTWO SPORTOWYCH IMPREZ MASOWYCH, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM MECZÓW PIŁKI NOŻNEJ

SAFETY OF MASS EVENTS WITH PARTICULAR EMPHASIS ON THE FOOTBALL MATCHES

Streszczenie: Sytuacja, która miała miejsce w trakcie meczu o Puchar Polski między Legią Warszawa a Arką Gdynia, wskazuje na to, że kibice i piłkarze nie mają dobrze zapewnionego bezpieczeństwa. Systemy nie są wystarczające, a osoby odpowiedzialne za te kwestie nie potrafią poradzić sobie z zagrożeniem. Mimo funkcjonowania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w której zawarte są wytyczne dotyczące zapewnienia ochrony życia, zdrowia i mienia podczas wydarzeń takich jak między innymi mecze piłki nożnej, zauważyć można wiele niedociągnięć i błędów organizatorów i służb porządkowych. Prowadzi to do tzw. „incydentów”, stanowiących zagrożenie wszystkich osób przebywających na terenie obiektu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, impreza masowa, przestępczość stadionowa, piłka nożna

Summary: The situation which took place during the final match for the Polish Cup between Legia Warszawa and Arka Gdynia illustrates that the footballers and their fans are not safe. The systems are not sufficient enough and the people who are responsible for safety cannot cope with the threats. In spite of the fact that there is the law on the safety of mass events which includes the guidelines concerning ensuring life protection, health and property protection during the events like football matches one can see that there are a lot of shortcomings and the mistakes of the organizers and the security services. This leads to the incidents which constitute a threat to all the people who participate in the sporting events.

Key words: safety, mass event, football-related crime, football

Wstęp

Imprezy masowe były organizowane już od czasów starożytnych. Od zawsze stanowiły pewną formę rozrywki i widowiska, między innymi takie jak uroczystości religijne (np. Wielkie Dionizje w Grecji), tryumfalne wjazdy wodzów rzymskich po zwycięskich bitwach, wydarzenia sportowe (np. olimpiady w Grecji czy popularne w starożytnym Rzymie walki gladiatorów i zwierząt). Obecnie przybierają inną formę. Popularne są takie wydarzenia jak uroczystości religijne (np. wybór papieża w Watykanie), koncerty, a także mecze piłki nożnej, baseballu czy koszykówki. Zapewnieniem bezpieczeństwa na danych imprezach masowych zajmują się zazwyczaj podmioty administracji publicznej lub prywatnie zatrudniające do tego firmy ochroniarskie czy specjalne komisje. Stanowi to wyzwanie, ponieważ zarówno organizatorzy, jak i służby porządkowe są zobligowane do przewidywania wszystkich możliwych zagrożeń, a także zapewnienia ochrony zdrowia, życia oraz mienia. Wiąże się to z wdrożeniem wielu procedur i zaangażowaniem wielu jednostek, zapewniających bezpieczeństwo osób przebywających w obiekcie, w którym odbywa się dana impreza masowa.

Charakterystyka imprez masowych

W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. nie została podana jednoznaczna definicja imprezy masowej. Określony jednak został podział imprez masowych na imprezę masową artystyczno-rozrywkową oraz masową imprezę sportową¹.

Impreza masowa artystyczno-rozrywkowa (jak wskazuje nazwa) ma charakter rozrywkowy, artystyczny lub jej przebieg polega na oglądaniu przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach, których przekątna przekracza 3 metry. Miejscem odbywania się takiego wydarzenia może być stadion lub inny obiekt niebędący budynkiem, a także teren umożliwiający organizację imprezy masowej, jeśli liczba miejsc przeznaczonych uczestnikom przez organizatora wynosi nie

¹ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. – O bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1160, Dz.U. z 2018 r. poz. 138, 310) art. 3, art. 6, art. 8, art. 13.

mniej niż 1000. Może być zorganizowana również w hali sportowej lub w budynku, jeśli liczba udostępnionych miejsc wynosi nie mniej niż 500².

Mianem sportowej imprezy masowej określa się współzawodnictwo sportowe lub przedsięwzięcie mające na celu popularyzowanie kultury fizycznej. Według ustawy powinna odbywać się na stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, a także na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w którym ilość przeznaczonych uczestnikom miejsc wynosi nie mniej niż 1000. Sportowa impreza masowa może być również zorganizowana w hali sportowej lub budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy sportowej, w którym ilość udostępnionych miejsc wynosi nie mniej niż 300³.

Imprezą masową nie są wydarzenia organizowane w teatrach, operetkach, kinach, filharmoniach, muzeach, bibliotekach, domach kultury, galeriach sztuki, szkołach i placówkach oświatowych. Również nie zaliczają się do nich imprezy organizowane przez pracodawców dla pracowników, wydarzenia w ramach współzawodnictwa dzieci i młodzieży, a także sportowców niepełnosprawnych oraz o charakterze rekreacji ruchowej organizowanej nieodpłatnie na terenie otwartym⁴.

Terminem imprezy masowej o podwyższonym ryzyku określa się imprezę masową, w trakcie której, na podstawie informacji o przewidywanych zagrożeniach lub doświadczeniach dotyczących zachowania uczestników, istnieje możliwość wystąpienia aktów przemocy i agresji⁵.

Mecze piłki nożnej

Mecze piłki nożnej zaliczane są do sportowych imprez masowych. Cieszą się dużą popularnością w społeczeństwie, zarówno pod względem uprawiania tego sportu, jak i oglądania rozgrywek piłkarskich. Jednak oprócz meczów rozgrywanych przez reprezentację Polski podczas mistrzostw świata, Europy czy w ramach rankingu FIFA istotne są również te, które odbywają się na szczeblu ogólnopolskim.

² Ibidem.

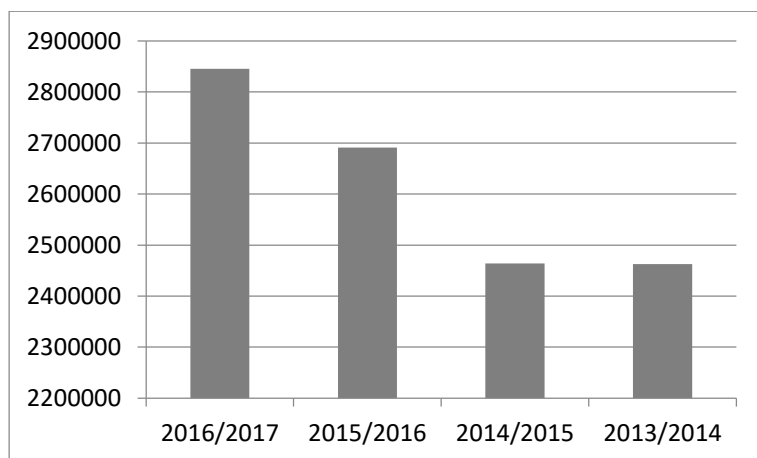
³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

Rozgrywki piłki nożnej w Polsce dzielą się na wiele lig. Najwyższą ligą rozgrywkową w kraju jest od roku 2008 Ekstraklasa, do której awansują 2 najlepsze zespoły z pierwszej ligi⁶. Kolejny szczebel rozgrywkowy stanowi druga, trzecia i czwarta liga, z czego ta ostatnia jest podzielona lokalnie, gdzie rywalizują drużyny tylko z jednego województwa. W rywalizacji o Puchar Polski mogą brać udział drużyny z wszystkich lig, które spełniają określone wymagania, co może dać im szansę nie tylko wzbogacenia klubu, ale także udział w eliminacjach do rozgrywek europejskich, podwyższając tym prestiż klubu.

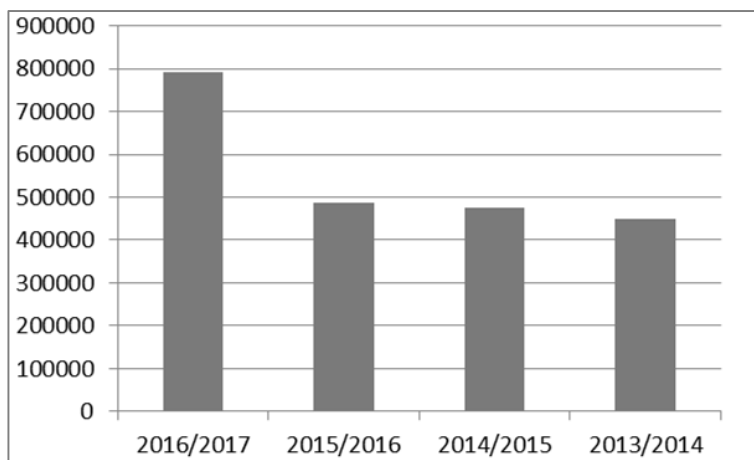
Statystyki i raporty przedstawiane przez PZPN (Polski Związek Piłki Nożnej) ukazują, że piłka nożna jest najpopularniejszym sportem w Polsce, a rozgrywki ligowe, zwłaszcza Ekstraklasy i pierwszej ligi, przyciągają tłumy kibiców.



Wykres 1. Frekwencja podczas meczów Ekstraklasy, zgodna z danymi przedstawionymi w raportach dot. organizacji i stanu bezpieczeństwa meczów szczebla centralnego z lat 2016/2017, 2015/2016, 2014/2015, 2013/2014

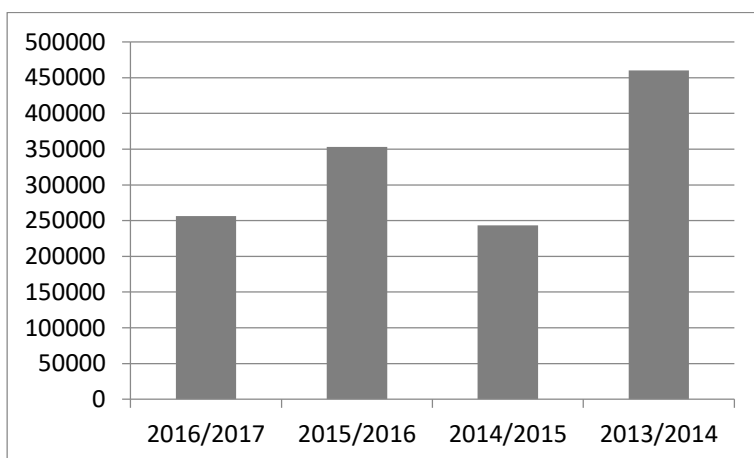
Źródło: <https://www.pzpn.pl>

⁶ P. Mogielnicki, *Reforma rozgrywek od sezonu 2008/2009*, www.90minut.pl (20.06.2018).



Wykres 2. Frekwencja podczas meczów pierwszoligowych, zgodna z danymi przedstawionymi w raportach dot. organizacji i stanu bezpieczeństwa meczów szczebla centralnego z lat 2016/2017, 2015/2016, 2014/2015, 2013/2014

Źródło: <https://www.pzpn.pl>



Wykres 3. Frekwencja podczas meczów drugoligowych, zgodna z danymi przedstawionymi w raportach dot. organizacji i stanu bezpieczeństwa meczów szczebla centralnego z lat 2016/2017, 2015/2016, 2014/2015, 2013/2014

Źródło: <https://www.pzpn.pl>

Powyższe wykresy wykazują, że w ciągu czterech ostatnich lat znacznie wzrosło zainteresowanie rozgrywkami w ramach Ekstraklasy i I ligi, a mecze drugoligowe straciły pewną część widzów. Przyczyną tego zjawiska jest fakt, że kluby

z dużych miast, które znajdowały się w drugiej lidze, awansowały do wyższej klasy rozgrywkowej, zabierając tym samym rzeszę swoich kibiców do wyższej ligi.

Przestępczość stadionowa

Mecze rozgrywane przez polskie kluby piłkarskie wzbudzają dużo emocji wśród kibiców. Wiąże się to z lokalnym patriotyzmem i silnym poczuciem przynależności grupowej. Dana drużyna reprezentuje przecież swoje miasto w rozgrywkach o tytuł mistrza Polski. Wzajemna niechęć kibiców do siebie powoduje powstawanie zjawiska zwanego chuligaństwem stadionowym. Zamiennie stosowany jest termin przestępczość stadionowa.

Chuligaństwo stadionowe jest nazwą potoczną, której pochodzenie przypisuje się Edwardowi z rodziny Hooligan. W XIX był przywódcą irlandzkiego gangu, który zasłynął z awantur podczas rozgrywek piłki nożnej⁷. Pojęcie przestępczości stadionowej nie posiada jednolitej, powszechnie uznanej definicji, dlatego przyjęto wieloaspektowy, w tym interdyscyplinarny ogląd problemu zachowań dewiacyjnych⁸.

Przestępczość stadionowa w pewnym stopniu łączy się z pojęciem chuligaństwa stadionowego, które odnosi się dewiacyjnych zachowań kibiców, podczas meczów sportowych. Aby przybliżyć to zjawisko, należy więc w pierwszej kolejności zdefiniować chuligaństwo stadionowe. W kodeksie karnym czynem chuligańskim określa się występki popełnione publicznie z błałego powodu lub bez niego, rażąco lekceważąc porządek prawny. Polega na zamachu na wolność, cześć lub nietykalność cielesną, bezpieczeństwo powszechne, działalność instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego, porządek publiczny lub na umyślnym niszczeniu, uszkodzeniu, a także czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy⁹. Przymiotnik „stadionowe” odnosi się do miejsca popełniania tego występkę, w tym wypadku najczęściej stadionu, na którym rozgrywane są mecze piłki nożnej.

⁷ J. Dudala, *Fani-chuligani. Rzecz o polskich kibolach studium socjologiczne*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2004, s. 27.

⁸ W. Pływaczewski, *Zorganizowane formy przestępstwa na tle zjawiska tzw. przestępczości stadionowej*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etimologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), Szczytno 2010, s. 19.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88 poz. 553, ze zm.), art. 115 §21.

Termin przestępczość stadionowa w dużej mierze rozszerza dotychczas stosowane pojęcie „chuligaństwa stadionowego”, ponieważ odnosi się do wszelkich czynów zabronionych ustawowo pod groźbą kary w związku z piłką nożną. Oznacza to, że takie zachowania występują nie tylko podczas meczu, na stadionie, ale w każdej sytuacji powiązanej z piłką nożną, również przed rozgrywkami sportowymi, a także po ich odbyciu się¹⁰.

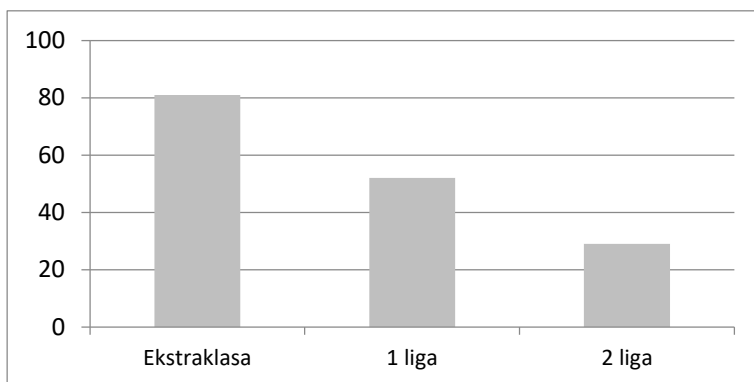
Przestępczość na imprezach masowych, zwłaszcza jeśli chodzi o te związane z piłką nożną, w Polsce na przestrzeni lat jest stosunkowo wysoka w skali europejskiej i światowej, a jej początek datuje się na wiek XX. Choć najgroźniejsze wydarzenia przestępcze na imprezach masowych miały miejsce w XXI. Znakomitym przykładem jest tutaj mecz derbowy rozegrany w 2006 roku pomiędzy Polonią Warszawa a Legią Warszawa, gdzie na pierwszy rzut oka można było zauważyć brak zorganizowania funkcjonariuszy zabezpieczających imprezę. Aż 1300 policjantów nie było w stanie opanować zamieszek pseudokibicowskich. Mimo użycia gazu łzawiącego i broni z gumowymi kulami, a także armatek wodnych, pseudokibicom udało się uciec do centrum stolicy, gdzie nękali przez cały dzień policjantów próbujących ich uspokoić. W tej sprawie zatrzymano 741 osób, jednak niewiele z nich zostało ukaranych. Kolejną sytuacją ukazującą niewydolność systemu zabezpieczania imprez masowych jest ta z roku 2006, w trakcie rozgrywania meczu Wisła Kraków – Legia Warszawa, kiedy około 500 pseudokibiców bez biletów próbowało przedostać się siłą na stadion. Tutaj także starcia z policją trwały bardzo długo, a obrażenia odniosło 54 funkcjonariuszy, zatrzymano 230 z około 500 uczestników zajść¹¹.

Mecze podwyższonego ryzyka

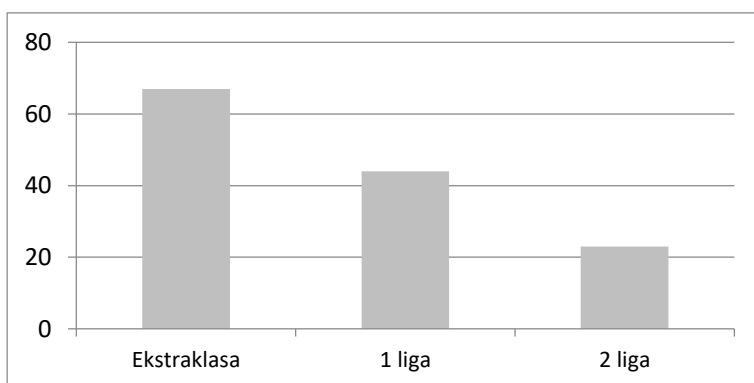
Zjawisko przestępczości stadionowej w trakcie meczów rozgrywanych w Ekstraklasie i pozostałych ligach zostało odnotowane w raportach PZPN pod nazwą „incydentów”. Częstotliwość i skala ich występowania zadecydowały o określeniu niektórych spotkań mianem meczów podwyższonego ryzyka.

¹⁰ A. Tsoukala, *Security Policies & Human Rights in European Football Stadia*, „Challenge–Liberty & Security” 5/2007, s. 5.

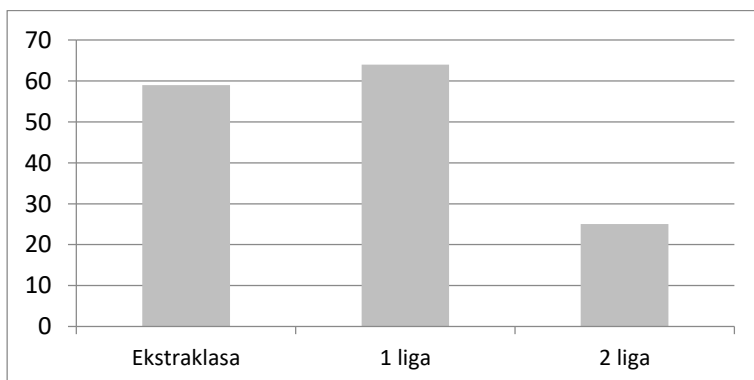
¹¹ W. Cyrny *Brutalne zamieszki z udziałem polskich kiboli*, „Wprost” 34/2013 s. 51, <https://www.wprost.pl/413822/Brutalne-zamieszki-z-udzialem-polskich-kiboli> (23.07.2018 r.).



Wykres 4. Ilość meczów podwyższonego ryzyka w latach 2016/2017 według statystyk PZPN
Źródło: <https://www.pzpn.pl>



Wykres 5. Ilość meczów podwyższonego ryzyka w latach 2015/2016 według statystyk PZPN
Źródło: <https://www.pzpn.pl>



Wykres 6. Ilość meczów podwyższonego ryzyka w latach 2014/2015 według statystyk PZPN
Źródło: <https://www.pzpn.pl>

Przytoczone dane ukazują tendencję rosnącą występowania agresji i przemocy podczas meczów trzech najważniejszych lig w Polsce. W sezonie 2016/2017 w Ekstraklasie rozegrano 296 meczów, z czego 81 określono mianem meczów podwyższonego ryzyka, w I lidze odbyło się 306 spotkań, z których podczas 52 zastrzono środki ostrożności, a w II lidze miejsce miało 306 rozgrywek, spośród których 29 określono imprezami podwyższonego ryzyka. Sezon 2015/2016 pokazał, że podczas 296 meczów Ekstraklasy 67 było meczami podwyższonego ryzyka, podczas rozgrywek pierwszoligowych, których w sumie odbyło się 291, 44 imprezy sportowe wymagały wzmoczonych środków ostrożności, a w trakcie 291 spotkań drugoligowych 23 określono meczami podwyższonego ryzyka. Według statystyk podsumowujących sezon 2014/2015 z 296 meczów Ekstraklasy 59 było meczami podwyższonego ryzyka, z 296 meczów I ligi, aż 64 określono mianem podwyższonego ryzyka, a z 306 meczów drugoligowych 25 wymagało dodatkowych zabezpieczeń¹².

Największa liczba meczów podwyższonego ryzyka występuje oczywiście w Ekstraklasie i w pierwszej lidze, z powodu znaczenia tych rozgrywek i korzyści, jakie mogą przynieść klubom reprezentującym dane miasta. Na niższych szczeblach raczej tego zjawiska nie można zaobserwować, a przynajmniej nie jest odnotowywane w raportach policyjnych i PZPN. Prawdopodobnie ma to związek z niskim prestiżem i niewielką frekwencją podczas tych rozgrywek.

Największe zagrożenie niosą za sobą mecze drużyn pochodzących z tych samych miast. W trakcie rozgrywania tego typu spotkań najczęściej dochodzi do aktów agresji kibicowskiej i wandalizmu oraz szeroko rozumianej przestępczości stadionowej. W Polsce przykładami takich meczów są między innymi te rozgrywane pomiędzy Cracovią Kraków a Wisłą Kraków, ŁKS-em Łódź a Widzewem Łódź. Do czynów chuligańskich dochodzi nie tylko w trakcie meczów stołecznych drużyn, lecz również w przypadku meczów drużyn pochodzących z innych miast, takich jak np. Arka Gdynia vs Lechia Gdańsk, Lech Poznań vs Legia Warszawa oraz Jagiellonia Białystok vs Legia Warszawa.

W 2013 roku w amerykańskim serwisie sportowym „Bleacher Report” utworzono ranking, w którym fanatycy Wisły zostali sklasyfikowani na 9. miejscu najgroźniejszych kibiców na świecie. Amerykanie argumentują ten haniebny dla

¹² Strona oficjalna Polskiego Związku Piłki Nożnej, <https://www.pzpn.pl> (23.06.2018 r.).

Polski ranking brutalnym morderstwem Tomasza C., który został dźgnięty nożem aż 57 razy przez pseudofanów Wisły Kraków¹³.

Bezpieczeństwo meczów piłki nożnej

Przed każdym rozegranym meczem organizator, zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, zobowiązany jest do podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom wydarzenia. Oprócz spełnienia wymogów budowlanych, sanitarnych oraz dotyczących ochrony przeciwpożarowej, organizator powinien zadbać o udział odpowiednich służb porządkowych i informacyjnych oraz kierującego nimi kierownika do spraw bezpieczeństwa. Ich zadaniem jest ochrona życia, zdrowia i mienia osób przebywających w obiekcie w trakcie danej imprezy.

Liczebność służb porządkowych i informacyjnych uzależniona jest od charakteru wydarzenia. Minimalne wymagania w przypadku imprezy określanej mianem „zwykłej” różnią się znacznie od wymagań wobec imprezy „podwyższonego ryzyka”.

Tabela 1. Zależność między ilością służb porządkowych i informacyjnych a ilością uczestników danej imprezy masowej (minimum wg rozporządzenia)

Charakter imprezy masowej	Liczba członków służby porządkowej i informacyjnej	Dodatkowi członkowie służby porządkowej i informacyjnej	Minimalny odsetek członków służby porządkowej
Impreza „zwykła”	10 członków na 300 uczestników	1 członek na każdych kolejnych 100 uczestników	20 %
Impreza „podwyższonego ryzyka”	15 członków na 200 uczestników	2 członków na każdych kolejnych 100 uczestników	50%

Źródło: S. Parszowski, A. Kruczyński, *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin Warszawa 2015, s. 54.

Warto jednak pamiętać, że każda impreza, nawet podwyższonego ryzyka, ma swój indywidualny charakter, a w przepisach prawa opisane są tylko minimalne wymagania. W związku z tym bardzo często na niektórych imprezach podwyższonego ryzyka występują wyraźnie braki personelu. Niektórzy organizatorzy

¹³ M. Bielecki *Ranking: fani Wisły w "10" najgroźniejszych*, <http://sport.wp.pl/kat,77156,title,Ranking-fani-Wisly-w-10-najgrozniejszych,wid,16005132,wiadomosc.html?ticaid=11b882> (23.06.2018).

dbają jedynie o spełnienie minimalnych wymogów, a nie zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, co czasami odbija się negatywnie na przebiegu danego wydarzenia.

W rozporządzeniu zawarta jest również informacja o obowiązkowej, elektronicznej identyfikacji osób przebywających na meczu odbywającym się w ramach trzech najwyższych lig. Obiekty, w których organizuje się takie mecze piłkarskie, wyposażone są w kompatybilne ze sobą elektroniczne systemy służące do identyfikacji osób, sprzedaży biletów oraz kontroli i weryfikacji informacji. Systemy te działają na podstawie informacji PESEL lub rodzaju, serii i numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość uczestnika¹⁴.

Aby dokonać zakupu biletu na określony mecz odbywany w ramach trzech najważniejszych lig, należy posiadać tzw. Kartę Kibica. Do jej uzyskania niezbędne jest podanie danych, takich jak imię, nazwisko, numer PESEL, potwierdzonych przez okazanie dokumentu tożsamości, oraz aktualne zdjęcie.



Rys. 1. Przykładowa karta kibica

Źródło: <http://www.jagiellonia.pl/cms,36,karta-kibica.html>

W rozporządzeniu nie przewidziano więcej obligatoryjnych środków bezpieczeństwa. Ustawa wspomina jednak o zakazie stadionowym, który organizator może nałożyć na osoby łamiące przepisy obowiązujące podczas meczów. Dotyczą one między innymi zakazu wnoszenia środków pirotechnicznych, napojów alkoholowych, a także wykazywania agresywnych zachowań, rozbojów i niszczenia publicznego mienia oraz wtargnięcia na murawę podczas rozgrywek.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. - O bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1160, Dz.U. z 2018r. poz. 138, 310) art. 3, art. 6, art. 8, art. 13.

Finał Pucharu Polski 2018, błędy i incydenty

Puchar Polski w piłce nożnej mężczyzn odbywa się każdego roku, a jego organizatorem jest Polski Związek Piłki Nożnej pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W rozgrywkach tych może wziąć udział każda polska drużyna klubowa, niezależnie czy jest to klub amatorski, czy profesjonalny. Tryumfator Pucharu Polski uzyskuje możliwość gry w eliminacjach do Ligi Europy UEFA, a także uczestniczy w Superpucharze Polski, w którym rywalizuje z najlepszą drużyną Ekstraklasy. Finałowy mecz rozgrywany jest od 2013 roku na PGE Narodowym¹⁵.

2 maja 2018 roku w Warszawie odbył się finałowy mecz pomiędzy Arką Gdynia a Legią Warszawa. Zapowiadano „polskie święto piłki nożnej”, tymczasem zawody okazały się wielkim rozczarowaniem. Kibice obydwu drużyn zdołali dostać się na stadion ze środkami pirotechnicznymi, których używali w trakcie meczu. Już w pierwszych minutach meczu sympatycy Arki Gdynia użyli rac, zadymiając część sektorów. Kolejne ekscesy, tym razem ze strony fanatyków Legii Warszawa, miały miejsce w 57. minucie meczu, kiedy dym przesłonił praktycznie cały stadion. Z tego powodu arbiter spotkania zmuszony został do przerwania meczu na kilka minut. Pod koniec spotkania kibice przeciwnych drużyn skierowali przeciwko sobie środki pirotechniczne. Z sektora kibiców Arki wystrzelivano race w kierunku sektora Legii, jednak żadna z nich tam nie dotarła. Zamiast tego znalazła się na murawie, podczas gdy kolejna trafiła w element telebimu, a jeszcze inna podpaliła część dachu stadionu. Na szczęście ogień nie rozprzestrzenił się i zagaśł samoistnie¹⁶. Warto więc zastanowić się, jak, mimo ochrony zapewnionej przez wyspecjalizowane firmy ochroniarskie, dopuszczono do wniesienia nielegalnych środków na stadion.

Sprawa przestępczości stadionowej została przekazana do prokuratury, która korzystając z monitoringu stadionowego, indywidualnie będzie ścigać kibiców, którzy dopuścili się niedozwolonych czynów w trakcie trwania meczu. Sankcje nałożył także PZPN, jednak w tym przypadku ukarał kluby piłkarskie. Legia Warszawa otrzymała karę grzywny w wysokości 100 tysięcy złotych, natomiast Arka

¹⁵ *Finał Pucharu Polski, 2 maja 2018 roku*, <https://www.pgenarodowy.pl/strony-dodatkowe/wydarzenia/8682,final-pucharu-polski> (23.06.2018 r.).

¹⁶ *Skandal na Narodowym. Kibice odpalali race, jedna płonęła na iglicy*, <https://sport.tvn24.pl/pilka-nozna,105/skandaliczne-zachowanie-kibicow-arki-raca-zapalila-dach,834107.html> (23.06.2018 r.).

Gdynia, z racji tego, że to kibice tej drużyny rozpoczęli chuligańskie zachowanie, została ukarana następująco:

- kara zasadnicza zakazu rozgrywania meczów z udziałem publiczności w miejscowości, będącej siedzibą klubu, w rozgrywkach Pucharu Polski 2018/2019 w wymiarze jednego roku,
- kara zakazu wyjazdów zorganizowanych grup kibiców na mecze piłkarskie w rozgrywkach Pucharu Polski 2018/2019 w wymiarze jednego roku oraz w meczu o Superpuchar Polski w roku 2018 roku,
- kara zakazu wyjazdu zorganizowanych grup kibiców na mecze piłkarskie w rozgrywkach Ekstraklasy do końca 2018 roku,
- kara pieniężna w wysokości 200 tysięcy złotych¹⁷.



Rys. 2. Rozmieszczenie wejść kibiców na PGE Narodowy

Źródło: <https://sport.onet.pl>

Ilustracja zamieszczona powyżej przedstawia plan wejść na stadion. Od strony północnej numerem 10 została oznaczona bramka, przy której doszło do największych nieprawidłowości, zaniedbań oraz skandalicznych zachowań kibiców.

Pierwszym, fatalnym błędem organizacyjnym meczu było to, że służby zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa zamiast otworzyć więcej bramek

¹⁷ PZPN wyznaczył kary po Finale Pucharu Polski, <https://sport.onet.pl/pilka-nozna/puchar-polski/pzpn-wyznaczyl-kary-po-finale-pucharu-polski/9kgpgc9> (23.06.2018 r.).

w celu zmniejszenia tłumu, prowokowały jeszcze większe zagrożenie, zmniejszając ilość wejść¹⁸. Kolejnym błędem ze strony organizatorów było spóźnione wpuszczanie kibiców na stadion. Bramki według planu miały zostać otwarte o godzinie 10:00, a w rzeczywistości otworzono je około godziny 12:15, jak twierdzą świadkowie¹⁹. Prawdopodobnie to opóźnienie spowodowało ogromny napór tłumu, który w konsekwencji stał się bardzo niebezpieczny i pociągnął za sobą daleko idące skutki. Zwłaszcza, że w momencie, gdy mecz się zaczął, wpuszczano na stadion osoby bez szczegółowego przeszukania ani sprawdzenia biletu²⁰.

Zapewnianiem bezpieczeństwa na PGE Narodowym od 2012 roku zajmuje konsorcjum firm ochroniarskich: Grupa DSF, RR Security i P-W Jaguar²¹. Mimo to, podczas finału Pucharu Polski doszło do wielu błędów i zaniedbań. Mimo wyznaczonego miejsca kontroli, w którym ochroniarze zastosowali ręczne skanery wypożyczone z lotniska Chopina, wielu osobom udało się przedrzeć na stadion nawet bez sprawdzania biletów. Tłumaczono to napieraniem tłumu na bramy i brakiem kontroli nad zgromadzonymi. Taka sytuacja ukazuje brak organizacji i niekompetencję ochrony.

Masowe imprezy, zwłaszcza te sportowe, związane z dużą rywalizacją kibiców ligowych, przebiegają bez poważnych, zagrażających życiu incydentów tylko i wyłącznie dzięki „w miarę dobrej woli” kibiców. Mam tu na myśli, oczywiście, brak skłonności do zamachów na zgromadzonych uczestników, ponieważ także akty wandalizmu i agresji są złe i nielegalne. Jednak żyjemy w niebezpiecznych czasach, w których oprócz zorganizowanych grup terrorystycznych, przyznających się do zamachów w państwach Europy Zachodniej i USA, spotkać się można z „samotnymi wilkami”, którzy wykorzystują podobne zdarzenia do ataków na ludność cywilną. Sytuacja z finału między Legią a Arką pokazuje, że w napierającym tłumie, oprócz rac, mogła zostać przemyciona broń czy nawet materiały wybuchowe. Mimo że ten scenariusz wydaje się mało prawdopodobny, zważywszy

¹⁸ *Finał Pucharu Polski. Chaos pod bramą*, http://stadiony.net/aktualnosci/2018/05/final_pucharu_polski_chaos_pod_brama_10 (23.06.2018 r.).

¹⁹ *Organizacyjny skandal i „amatorka” PZPN*, <http://www.arkowcy.pl/arttykul/10994/organizacyjny-skandal-i-amatorka-pzpn.html> (23.06.2018 r.).

²⁰ *Cafe Futbol: Borek w mocnej rozmowie z rzeczniką PGE Narodowego*, <https://www.youtube.com/watch?v=i-2sHudLin0> (dostęp: 23.06.2018 r.).

²¹ *Grupa DSF, RR Security i P-W Jaguar zabezpieczą PGE Narodowy*, <http://grupadsf.pl/pge-narodowy-bezpieczny-dzieki-grupa-dsf-rr-security/> (04.07.2018 r.).

na dotychczasowe bezpieczeństwo w Polsce, osoby odpowiedzialne za ochronę obiektu i ludności cywilnej powinny przygotować się na każdą ewentualność. Uśpiona czujność i zaniedbanie może doprowadzić do tragedii.

Warto też dodać, że mimo że w ustawie o bezpieczeństwie z dnia 20 marca 2009 roku ściśle określone zostały normy prawne dotyczące między innymi wnoszenia na imprezę masową materiałów pirotechnicznych i ubioru utrudniającego ustalenie tożsamości danej jednostki, zasady te są często łamane. Niejednokrotnie zdarza się, że na trybunach niektórzy kibice ubierają kominiarki lub odpalają race. Tylko część z nich zostaje pociągnięta do odpowiedzialności, podobnie jak w przypadku osób usiłujących wnieść podane wcześniej niebezpieczne przedmioty na stadion. Mimo monitoringu i interwencji ochrony, wielu z nich unika kary (ustawa przewiduje grzywnę, ograniczenie lub pozbawienie wolności).

Systemy bezpieczeństwa, przynajmniej na najważniejszych polskich stadionach, podczas istotnych rozgrywek sportowych powinny zostać usprawnione przez wprowadzenie dodatkowych kontroli. Mowa tu o bramkach z wykrywaczami metali i sprawdzaniu każdego (nie wybiórczo) bagażu wnoszonego na teren stadionu. Dobrym pomysłem byłoby również wykorzystanie psów policyjnych, które wyczuwałyby proch lub materiały wybuchowe, jako kolejny środek prewencyjny. Kibice powinni zostać zobligowani do wcześniejszego stawienia się do kontroli, by uniknąć tworzenia się napierającego na bramę stadionu tłumu, a funkcjonariusze ochrony powinni zapoznać się z procedurami stosowanymi na meczach ligowych krajów Europy Zachodniej, wyczulonych na kwestie bezpieczeństwa, lub USA, gdzie funkcjonuje podobny system nie tylko na stadionach, lecz również w każdym obiekcie gromadzącym tłumy (muzea, galerie sztuki, promy wycieczkowe).

Bibliografia

Dudała J., *Fani-chuligani. Recz o polskich kibolach studium socjologiczne*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2004.

Parszowski S., A. Kruczyński A., *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2015.

Tsoukala A., *Security Policies & Human Rights in European Football Stadia*, „Challenge – Liberty & Security” 5/2007.

Pływaczewski W., *Zorganizowane formy przestępstwa na tle zjawiska tzw. przestępczości stadionowej*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etimologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), Szcztytno 2010.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88 poz. 553, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. - O bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, Dz.U. z 2018r. poz. 138, 310).

Strony internetowe

Bielecki M., *Ranking: fani Wisły w "10" najgroźniejszych* <http://sport.wp.pl/kat,77156,title,Ranking-fani-Wisly-w-10-najgrozniejszych,wid,16005132,wiadomosc.html?ticaid=11b882> (23.06.2018)

Cyrny W., *Brutalne zamieszki z udziałem polskich kiboli „Wprost”* 34/2013, <https://www.wprost.pl/413822/Brutalne-zamieszki-z-udzialem-polskich-kiboli> (23.06.2018 r.).

Mogielnicki P., *Reforma rozgrywek od sezonu 2008/09*, www.90minut.pl (20.06.2018).

Strona oficjalna Polskiego Związku Piłki Nożnej, <https://www.pzpn.pl> (23.06.2018 r.).

Final Pucharu Polski, 2 maja 2018 roku, <https://www.pgenarodowy.pl/strony-dodatkowe/wydarzenia/8682,final-pucharu-polski> (23.06.2018 r.).

Skandal na Narodowym. Kibice odpalali race, jedna płonęła na iglicy, <https://sport.tvn24.pl/pilka-nozna,105/skandaliczne-zachowanie-kibicow-arki-raca-zapalila-dach,834107.html> (23.06.2018 r.).

PZPN wyznaczył kary po Finale Pucharu Polski, <https://sport.onet.pl/pilka-nozna/puchar-polski/pzpn-wyznaczyl-kary-po-finale-pucharu-polski/9kgpgc9> (23.06.2018 r.).

Final Pucharu Polski. Chaos pod bramą, http://stadiony.net/aktualnosci/2018/05/final_pucharu_polski_chaos_pod_brama_10 (23.06.2018 r.).

Organizacyjny skandal i „amatorka” PZPN, <http://www.arkowcy.pl/arttykul/10994/organizacyjny-skandal-i-amatorka-pzpn.html> (23.06.2018 r.).

Cafe Futbol: Borek w mocnej rozmowie z rzeczniczką PGE Narodowego, <https://www.youtube.com/watch?v=i-2sHudLin0> (dostęp: 23.06.2018 r.).

Grupa DSF, RR Security i P-W Jaguar zabezpieczą PGE Narodowy, <http://grupadsf.pl/pge-narodowy-bezpieczny-dzieki-grupa-dsf-rr-security/> (04.07.2018 r.).

Iwona Krzepińska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wydział Ekonomiczny

TESTY GENETYCZNE OFEROWANE PRZEZ INTERNET A ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

GENETIC TESTS OFFERED BY THE INTERNET A THREAT TO THE SECURITY OF CITIZENS

Streszczenie: Coraz częściej w Internecie spotkać się można z testami genetycznymi oferowanymi przez podmioty prywatne, bez pośrednictwa instytucji medycznej. Zagrożenia związane z wykonywaniem testów genetycznych dotyczą niewystarczającej ochrony danych pacjenta. Procedura pobrania i przesłania materiału biologicznego może wiązać się z nieprawidłowościami, takimi jak: brak świadomej zgody osoby badanej, możliwość nadużyć przy pobraniu materiału potajemnie od nieświadomych tego osób, nieokreślony czas przechowywania materiału genetycznego i danych pacjentów po wykonaniu badań. Wyniki badań genetycznych umożliwiają rozpoznanie chorób, pozwalają na ustalenie dziedziczonych cech, identyfikację osobniczą, mają konsekwencje medyczne, społeczne i psychologiczne, mogą być pomocne w oszacowaniu ryzyka ubezpieczeniowego, zdolności kredytowej czy przydatności do pracy. Informacja genetyczna powinna być chroniona w szczególności sposób. W Polsce nie ma przepisów regulujących kompleksowo obszar wykonywania badań genetycznych. Ważne jest zwiększanie świadomości zagrożeń, na jakie narażeni są potencjalni klienci firm oferujących te usługi przez Internet.

Słowa kluczowe: badania genetyczne, testy genetyczne, zagrożenia związane z testami genetycznymi oferowanymi w Internecie, badania genetyczne za pośrednictwem Internetu, ochrona danych, dane osobowe, dane wrażliwe

Abstract: More and more often on the Internet you can meet with genetic tests offered by private entities, without the mediation of a medical institution. Threats related to genetic testing involve inadequate protection of patient data. The procedure of collecting and sending biological material may be associated with irregularities, such as: lack of informed consent of the examined person, the possibility of abuse of material secretly from unaware persons, indefinite storage time of genetic material and patients data after the tests. The results of genetic tests allow diagnosis of diseases, allow to determine inherited traits, individual identification, have medical, social and psychological consequences, can

be helpful in estimating insurance risk, creditworthiness or fitness for work. Genetic information should be protected in a special way. In Poland, there are no regulations that comprehensively regulate the area of genetic testing. It is important to increase the awareness of the risks to which potential customers of companies offering these services via the Internet are exposed.

Keywords: genetic tests, threats related to genetic tests offered on the Internet, genetic tests via the Internet, data protection, personal data, sensitive data

Wstęp

Wraz z dynamicznym rozwojem medycyny, a zwłaszcza genetyki i biotechnologii, rośnie znaczenie problemu ochrony danych genetycznych. Wzrasta liczba biobanków, czyli instytucji będących „bankami danych genetycznych” i zajmujących się ich badaniem, co umożliwia odkrywanie nowych informacji na temat chorób i możliwości ich profilaktyki. Na rynku jest coraz więcej podmiotów gospodarczych zajmujących się komercyjnym realizowaniem badań genetycznych, w tym za pośrednictwem Internetu – medium, które umożliwia ich realizację w relatywnie niskim koszcie oraz na odległość.

Dane genetyczne mają szerokie zastosowanie w zakresie diagnostyki, wykorzystywania danych zdrowotnych i danych o pokrewieństwie, a także w kryminalistyce, pozwalając na identyfikację potencjalnie podejrzanych osób. Ze względu na wrażliwy charakter danych genetycznych, istotne jest objęcie ich szczególną ochroną w zakresie przetwarzania, przechowywania oraz usuwania. W tym celu konieczne jest ustanowienie odpowiednich przepisów prawnych i systematyczne uaktualnianie ich. Niedostateczna ochrona poufności danych genetycznych stanowi zagrożenie dla uszanowania praw człowieka, a zwłaszcza respektowania prawa do prywatności, może przyczyniać się do dyskryminacji ze względu na dziedzictwo genetyczne oraz może mieć daleko idące konsekwencje psychologiczne i społeczne.

Definicja i znaczenie genomu

Genom to komplet „informacji” genetycznej konkretnego osobnika (genom jednostkowy) lub gatunku (genom gatunkowy). W wymiarze molekularnym informacja ta zapisana jest w strukturze kwasu deoksyrybonukleinowego DNA.

Jednostką kodowania są zasady azotowe budujące DNA. Sekwencja tych zasad w cząsteczkach DNA determinuje biochemię komórek i fizjologię organizmu, odmienność gatunkową, jak i osobniczą. Określenie sekwencji wszystkich zasad w DNA, czyli zdefiniowanie pełnej informacji genetycznej człowieka, po raz pierwszy zostało opisane w 2001 roku w dwu czasopismach „Nature” i „Science”. Informację o genomie człowieka poznano dzięki pracom Konsorcjum Projektu Genomu Człowieka, w którym pracowały zespoły akademickie finansowane przez budżety wielu krajów²², i pracom prywatnej firmy biotechnologicznej Celera²³.

Błyskawiczny rozwój technik inżynierii genetycznej, a zwłaszcza metod sekwencjonowania DNA, umożliwił poznanie genomów poszczególnych osób, stworzenie baz danych sekwencji DNA i szybką identyfikację mutacji leżących u podstaw konkretnego procesu chorobowego.

Odkrycie pełnej sekwencji mapy genetycznej człowieka pozwoliło także na rozwój diagnostyki medycznej. Wiele chorób powodowanych jest przez czynniki genetyczne bądź przez współdziałanie czynników genetycznych i środowiskowych. Dzięki diagnostyce genetycznej można precyzyjnie wykryć chorobę, a także określić ryzyko wystąpienia konkretnego, warunkowanego genetycznie schorzenia u danego pacjenta i mechanizm jego dziedziczenia. Dlatego też testy genetyczne są tak ważne w diagnostyce, prognozowaniu i leczeniu chorób. Oprócz diagnostyki i prognozowania, dane uzyskiwane podczas badań genetycznych są wykorzystywane w kryminalistyce. Już niewielka ilość materiału badawczego w postaci próbki tkanki, włosa w postępowaniu sądowym jest traktowana jako pełnowartościowy dowód formalny²⁴.

Etyczny aspekt informacji genetycznej

Wiedza na temat genetyki ma istotne znaczenie dla zrozumienia tożsamości gatunkowej i natury ludzkiej, wyjaśnia też pochodzenie człowieka. Informacja genetyczna zostaje uzyskana w naukowy sposób i jest obiektywna, a ponieważ warunkuje tożsamość jednostki, to i ta tożsamość ma naukowe uwarunkowania

²² „Nature”, nr 6822 z dn. 15 lutego 2001 r.

²³ „Science”, nr 5507 z dn. 13 lutego 2001 r.

²⁴ M. Szczepaniec, *Badania genetyczne DNA na użytek procesu karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, 13/1, s. 171-184.

i przez to jest niepodważalna²⁵. W zmieniającym się świecie geny są stabilne i dają większą pewność tożsamości niż wartości, które można zmieniać, jak religia, obywatelstwo, narodowość, poglądy. Domaradzki zauważa, że genetyzacja tożsamości umożliwia konstrukcję własnego ja jako „ja genetycznego”²⁶.

Jednym z nurtów postrzegania genomu jako kluczowego dla tożsamości człowieka jest genetyczny esencjalizm, który zakłada, że człowiek ma zestaw genów warunkujących przynależność gatunkową oraz że istnieje konkretny ich zestaw, który warunkuje życie. Pogląd ten zakłada, że DNA stanowi ontologiczną podstawę tożsamości i jest najbardziej osobistym wyrazem indywidualności i wyjątkowości człowieka²⁷. Rozwój biotechnologii i poznawanie informacji genetycznej przyczynia się do „genetyzacji” społeczeństwa. Genetyka utożsamia biologię człowieka, czynniki genetyczne postrzega się jako determinujące większość cech fizjologicznych, chorób, cech osobowości i zachowania. Jednostki różnicuje się na podstawie genetyki. Przejawem genetyzacji jest stosowanie pojęć genetycznych do opisu zdrowia i chorób, a technologie genetyczne traktuje się jako preferowaną formę rozwiązywania problemów zdrowotnych. Ponadto genetyzacja jest przeniesieniem myślenia genetycznego na zjawiska niemedyczne, genetyka oddziałuje na liczne obszary życia społecznego.

W personalizmie chrześcijańskim wiedza na temat genomu ludzkiego gatunku ma szczególny wymiar. Genom jednostkowy, jak i genom gatunkowy partycypuje w godności osoby ludzkiej. Znaczenie genomu według W. Wieczorka „rozpatrywane jest w kontekście całościowej wizji antropologicznej człowieka, która pozwala uzasadnić jego moralną wartość. Czerpie ją z godności osoby ludzkiej, zgodnie z zasadą całościowości, gdzie część partycypuje w godności i prawach całości i jest jej podporządkowana”²⁸.

²⁵ J. Domaradzki, *Genetyka, esencjalizm i tożsamość*, „Studia Socjologiczne” 2017, 1 (224).

²⁶ J. Domaradzki, *Genetyka behawioralna w polskim czasopiśmiennictwie w latach 2000–2014*, „Psychiatria Polska” 2016; 50(6): 1251–1271, www.psychiatriapolska.pl DOI: <https://doi.org/10.12740/PP/62690>.

²⁷ J. Domaradzki, *Medykalizacja a genetyzacja: ciągłość czy zmiana?*, DOI: 10.26485/PS/2017/66.1/1.

²⁸ Ks. W. Wieczorek, *Moralna wartość ludzkiego genomu*, „Roczniki Teologiczne” 2007, t. LIV, zeszyt 10, s. 89-90.

Wybrane podmioty oferujące testy genetyczne dostępne w Internecie

Testy genetyczne w Polsce są ogólnodostępne. Umożliwiają między innymi oszacowanie ryzyka wystąpienia choroby, ryzyko dziedziczenia chorób oraz ustalenie pokrewieństwa. W ramach Narodowego Funduszu Zdrowia głównie pacjenci z grup bardzo wysokiego ryzyka mogą wykonać ograniczony rodzaj badań²⁹. Według raportu NIK testy genetyczne refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia można wykonać w kierunku m.in.: chorób nowotworowych (np. raka, jajnika, piersi, prostaty, jelita grubego, szpiczaki) i predyspozycji nowotworowych, czyli dziedzicznego uwarunkowania ryzyka zachorowania na nowotwory, chorób immunologicznych, celiakii, endokrynologicznych, mukowiscydozy, chorób mitochondrialnych, chorób neurorozwojowych i innych³⁰.

Dostępność bezpłatnego poradnictwa genetycznego jest ograniczona przez długi okres oczekiwania na wizytę u lekarza, który może takie badanie zlecić³¹. To powoduje komercjalizację usług poradnictwa genetycznego i dynamiczny rozwój firm i fundacji oferujących ich wykonanie. Badania są w większości odpłatne.

W Polsce wykonuje się co najmniej milion testów genetycznych rocznie³². Nie ma jednak dokładnej informacji na temat tego, ile dokładnie podmiotów gospodarczych zajmuje się przeprowadzaniem badań genetycznych, gdyż obecnie w Polsce nie ma centralnego rejestru laboratoriów genetycznych. Nie istnieje również rejestr poradni genetycznych³³.

W Internecie oferowane są tzw. „testy bezpośrednio do klienta”. Ich oferta jest bardzo szeroka. Umożliwiają identyfikację osób będących nosicielami zarówno genów odpowiedzialnych za niektóre choroby, jak i genów mogących

²⁹ M. Jewdokimow, *Testy genetyczne w kontekście procesów medykalizacji i genetyzacji kultury i społeczeństwa – zarys problematyki*, [w:] *Diagnostyka genetyczna i choroba nowotworowa jako zjawiska społeczno-kulturowe*, M. Jewdokimow, T. Chmielewska-Ignatowicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2016.

³⁰ *Informacje o wynikach kontroli – Bezpieczeństwo badań genetycznych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16680,vp,19234.pdf> (05.06.2018).

³¹ M. Jewdokimow, *Testy genetyczne...*, op. cit.

³² A. Fedorowicz, *Badania genetyczne. Komu pokazać swoje geny. Ranking laboratoriów*, http://wyborcza.pl/TylkoZdrowie/1,137474,17651115,Badania_genetyczne_Komu_pokazac_swoje_geny_Ranking.html (03.06.2018).

³³ *Zatrważające ustalenia NIK w sprawie badań genetycznych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-badan-genetycznych.html> (29.06.2018).

sprzyjać rozwojowi ciężkich chorób, także tych ujawniających się w późniejszym okresie życia.

Na podstawie wyników wyszukiwania ustalono przykładowe firmy zajmujące się przeprowadzaniem badań genetycznych w Polsce: Diag (www.diag.pl), TestDna (www.testdna.pl), NZOZ Genomed (www.genomed.pl), Zdrowe Geny (www.zdrowegeny.pl), Synevo (www.synevo.pl), Euroimmun DNA (www.euroimmunDNA.pl). Firmy te wykonują najczęściej następujące rodzaje testów:

- ustalenie ojcostwa, testy pokrewieństwa,
- badania genomowe i kariotypu,
- pakiety badań genetycznych dotyczących nowotworów (rak jajników, rak piersi, rak prostaty, nowotwory złośliwe – rak trzustki, jelita, nerki),
- badania genetyczne dotyczące posiadania predyspozycji genetycznych do chorób takich jak: miażdżyca, udar mózgu, zawał serca, zakrzepica, poronienia samoistne, choroba Alzheimera, choroby Leśniowskiego-Crohna, zespół Gilberta, hemochromatoza, zespół Li-Fraumeni, azoospermia, łuszczyca, zesztywniające zapalenie stawów kręgosłupa
- badania genetyczne mające za zadanie potwierdzić lub wykluczyć posiadanie FTO – genu otyłości,
- badania genetyczne w przypadku schorzeń takich jak: nietolerancje pokarmowe, celiakia, nietolerancja laktozy, nietolerancja fruktozy, nietolerancje zależne od indeksu glikemicznego.
- badania genetyczne w celu stwierdzenia genetycznych podstaw do niepłodności, badania kariotypu dla osób planujących ciążę, „zdrowe macierzyństwo” – dla osób planujących potomstwo, w celu zbadania obciążenia genetycznego rodziców i możliwości wystąpienia chorób dziedzicznych u potomstwa.

Lista dostępnych badań jest oczywiście o wiele dłuższa, wyżej wymieniono te najczęściej powtarzające się. Ceny badań, łącznie z badaniami w panelach, kształtują się mniej więcej w granicach od 150 zł do 3500 zł. W celu przyciągnięcia klienta stosowane są różnego rodzaju sposoby reklamy i zachęty. Badania są przedstawiane jako „szybkie”, „od ręki”³⁴. Na jednej ze stron przedstawiona jest nawet instrukcja obrazkowa w celu łatwiejszego zrozumienia procedury pobrania

³⁴ *Badania DNA od ręki w Państwa mieście*, <https://www.testdna.pl> (24.06.2018).

badania³⁵. Sprawia to, że procedura jawi się jako dostępna, łatwa do wykonania dla szerokiego grona odbiorców. Dodatkowo jest to badanie, które można zrobić bez wychodzenia z domu – pozwala to na oszczędność czasu i kosztów na dojazdy do laboratorium.

Dodatkowo istnieją różne formy promocji sprzedaży, w tym promocje cenowe. Klient po zostawieniu swoich danych kontaktowych może odebrać zniżkę na wykonanie badań genetycznych. Po zakupie istnieje możliwość uzyskania kodów rabatowych w celu uzyskania zniżki na kolejne badania. Przy wykupieniu większej ilości badań cena jednostkowa podlega obniżce. Przedsiębiorstwa zachęcają również do korzystania z pakietów badań, łączących w sobie kilka pojedynczych badań, których cena w pakiecie jest niższa.

Istnieją specyficzne rodzaje badań, które są skierowane do grup docelowych – np. „dla przedsiębiorców”, dla przyszłych matek – „zdrowe macierzyństwo”³⁶. Taka segmentacja pozwala na dotarcie do wąskiej, wyselekcjonowanej grupy osób zainteresowanych specjalnym rodzajem badania, wykorzystanie ich motywacji (np. zestresowany przedsiębiorca w obawie przed zawałem chce wykonać panel badań genetycznych pod kątem możliwych zaburzeń kardiologicznych, a z troskana matka chce zapewnić swojemu dziecku odpowiednią profilaktykę w przypadku ewentualnego obciążenia genetycznego) w celu zakupu usługi.

Aby zamówić zestaw do pobrania próbki materiału genetycznego, należy dokonać opłaty, zapoznać się z regulaminem dostępnym na stronie oraz zaakceptować zgodę na przetwarzanie danych osobowych w celu przeprowadzenia badania. Nie jest wymagane oświadczenie, że zamawiając, klient jest właścicielem przesyłanego materiału badawczego.

Na jednej ze stron firm oferujących badania kilkakrotnie podkreślana jest informacja, że „każda próbka jest dobra” oraz „testy ojcostwa laboratorium realizowało nawet z fragmentów ciastek czy mocno zabrudzonych jedzeniem sztućców”³⁷. Może to sugerować wykonanie testu na ojcostwo lub pokrewieństwo bez zgody oraz świadomości właściciela próbki materiału badawczego. Stanowi to

³⁵ Jak wykonać badanie genetyczne? <http://www.genomed.pl/index.php/pl/badania-genetyczne/jak-wykona-badaie> (19.06.2018).

³⁶ *Badania genetyczne*, <https://zdrowegeny.pl/badania-genetyczne> (24.06.2018).

³⁷ *Pewne, dyskretne testy na ojcostwo z każdej próbki*, https://www.testdna.pl/analizy_ojcostwa_test/ (18.06.2018).

istotne naruszenie bezpieczeństwa informacji zawartej w danych genetycznych. Próbkę genetyczną są pobierane przez klienta, umieszczane w wysłanym przez firmę zestawie do pobrania. Następnie, w przypadku wyżej wymienionych firm, materiał genetyczny jest przesyłany przez klienta do laboratorium za pośrednictwem poczty lub kuriera. Nie daje to gwarancji tego, że przesyłka nie „zaginie” w trakcie lub nie zostanie przechwycona przez osoby niepożądane.

Po 25 maja 2018 r. w regulaminach stron zostały dodane oświadczenia firm dotyczące zastosowania się do wymogów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – RODO. Tym samym firmy, zgodnie z obowiązującym prawem, zapewniają, że stosują środki organizacyjne i techniczne w celu ochrony przetwarzanych danych, odpowiednich do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a zwłaszcza że dane osobowe klientów są zabezpieczone przed udostępnieniem ich osobom nieupoważnionym, utratą czy uszkodzeniem. Brakuje jednak dokładnego określenia tego, w jaki sposób te dane są chronione, gdzie oraz jak długo po zakończeniu badania są przechowywane, w jaki sposób dane będą usuwane oraz jakie są dalsze losy materiału genetycznego po przeprowadzeniu badania.

Większość stron posiada informację na temat tego, że dostęp do danych osobowych zbieranych przez firmę posiadają jedynie upoważnieni współpracownicy i pracownicy, a także osoby którym udzielono pełnomocnictwo.

Ponadto firmy zastrzegają, że dane osobowe klientów mogą być udostępniane podmiotom uprawnionym do ich otrzymywania na mocy obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności właściwym organom wymiaru sprawiedliwości.

Na części stron oferujących badania genetyczne znajduje się nota prawna, informująca, iż dane zawarte na stronach serwisu internetowego nie stanowią prawnie wiążącej oferty w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego. Tego typu zapis może wskazywać na pewne działanie asekuracyjne firm, które mogą decydować o odrzuceniu umowy klienta w przypadku niepodania przez niego wystarczających danych, np. umożliwiających identyfikację osoby³⁸.

Zgodnie z PKD, czyli Polską Klasyfikacją Działalności, nie ma określonego kodu, przypisanego ściśle do badań genetycznych. Wyżej wymienione przedsiębiorstwa realizujące komercyjne badania genetyczne określają swoją działalność

³⁸ M. Jędrzejczak, *Oferta czy zaproszenie do składania ofert?*, <https://business.trustedshops.pl/blog/oferta-czy-zaproszenie-do-skladania-ofert/> (08.07.2018).

mianem „Badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie biotechnologii” – 72.11.Z³⁹. Zgodnie z kodem klasyfikacji działalności SIC (*Standard Industrial Classification*) badania genetyczne wyżej wymienionych firm można znaleźć pod następującymi kodami: 87319902 – Komercyjne badania medyczne, 87330102 – Niekomercyjne badania biotechniczne, 87339902 – Instytut badawczy⁴⁰.

Zarys problemów związanych z ochroną informacji genetycznej dla oferowanych w Internecie testów genetycznych

Informacje genetyczne mają wyjątkowy charakter, powstaje więc pytanie, czy należy je szczególnie chronić. W Polsce, podobnie jak i innych krajach, informacje o stanie zdrowia zaliczane są do tzw. danych wrażliwych (dane sensytywne) i podlegają dodatkowej ochronie prawnej. Międzynarodowy Komitet Bioetyczny UNESCO zaproponował wprowadzenie szczególnej ochrony danych genetycznych⁴¹. W uzasadnieniu podkreślono, że mają one międzypokoleniowy charakter, a znajomość danych genetycznych może mieć znaczenie dla samego pacjenta, rodziny i potomstwa. Wartość prognozowania jest niewątpliwie najważniejszą cechą danych genetycznych. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 27 kwietnia 2016 r.⁴² z dniem 25 maja 2018 r. RODO (art. 4 pkt 13) znajdujemy definicję danych genetycznych jako danych osobowych dotyczących odziedziczonych lub nabytych cech genetycznych osoby fizycznej, które ujawniają niepowtarzalne informacje o fizjologii lub zdrowiu tej osoby i które wynikają w szczególności z analizy próbki biologicznej pochodzącej od tej osoby fizycznej. Zgodnie z RODO wszelkie przetwarzanie danych osobowych, w tym także danych genetycznych, powinno być zgodne z prawem i rzetelne. Oznacza to, że dane powinny być zbierane, wykorzystywane, przeglądane, przechowywane lub w inny sposób przetwarzane zgodnie z prawem, a osoby fizyczne dokładnie poinformowane o tych procedurach. W RODO podkreślono, że ochrona danych

³⁹ Kody PKD 2007: Sekcje, <http://www.krs-online.com.pl/PKD.html> (22.06.2018).

⁴⁰ Polska Klasyfikacja Działalności, Sekcja M – *Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna*, <http://www.klasyfikacje.gofin.pl/pkd/5,2,1492,badania-naukowe-i-prace-rozwojowe.html#D72> (29.06.2018).

⁴¹ *International Declaration on Human Genetic Data*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=17720&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (14.06.2018).

⁴² *Rozporządzenie o ochronie danych osobowych*, <https://giodo.gov.pl/pl/569/9276> (14.06.2018).

genetycznych nie wymaga stosowania dodatkowych zabezpieczeń i powinny być chronione na równi z danym dotyczącym zdrowia. Opinia publiczna postrzega je jednak jako szczególnie wrażliwe⁴³.

P. Obara zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z gromadzenia ludzkiego materiału genetycznego i niedostatecznej regulacji prawnej dotyczącej biobanków dla celów badań naukowych w Polsce⁴⁴. Istniejące regulacje prawne zdaniem Autorki są niewystarczające, gdyż ustawa transplantacyjna dotyczy banków krwi oraz banków dla celów transplantacyjnych, ale nie zawiera regulacji dotyczących zasad pozyskiwania, przechowywania i prowadzenia eksperymentów na materiale biologicznym pochodzenia ludzkiego⁴⁵. Szczególną uwagę w procedurach badawczych biobanków należy zwrócić na prawo do prywatności i świadomą zgodę uczestników badań, prawo do wycofania danych z biobanku oraz prawo do informacji na temat wyników badań. Pawłowski stwierdza, że w Polsce prawodawstwo nie nadąża za wyzwaniami stawianymi przez medycynę spersonalizowaną⁴⁶. W raporcie NIK wyraźnie stwierdzono, że w Polsce nie ma kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej obszaru genetyki, a zwłaszcza wykonywania badań genetycznych. Obowiązujące regulacje prawne zawarte są w różnych aktach prawnych⁴⁷. Kontrolerzy NIK zwracają uwagę, że aktualne przepisy prawne obowiązujące w Polsce nie definiują, kto może oferować i wykonywać badania genetyczne. W konsekwencji badania genetyczne wykonywane są przez podmioty funkcjonujące w zakładach opieki zdrowotnej, niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz podmioty funkcjonujące poza systemem ochrony zdrowia. I właśnie firmy prywatne oferujące lub wykonujące badania genetyczne budzą najwię-

⁴³ J. Pawlikowski, *Biobankowanie ludzkiego materiału biologicznego dla celów badań naukowych – aspekty organizacyjne, etyczne, prawne i społeczne*, Lublin 2013, s. 127.

⁴⁴ P. Obara, *Ochrona danych genetycznych w ramach prawa do prywatności dawców – uwagi na tle regulacji o ochronie danych osobowych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP, Uniwersytet Jagielloński, 2017/2 ISSN 1689–9601.

⁴⁵ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1411) (18.06.2018 r.).

⁴⁶ B. Pawłowski, *Wyzwania prawne związane z rozwojem medycyny spersonalizowanej*, [w:] *Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka*, A. Białek, M. Wróblewski (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016, s. 103-109.

⁴⁷ *Informacje o wynikach kontroli – Bezpieczeństwo badań genetycznych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16680,vp,19234.pdf> (05.06.2018).

cej zastrzeżeń. Podmioty prywatne nie podlegają kontroli takiej jak te funkcjonujące w ramach państwowego systemu ochrony zdrowia. Prywatne firmy zgłaszają działalność gospodarczą i mogą oferować dowolne testy genetyczne. Zatrważające jest, że do prowadzenia takiej działalności gospodarczej nie potrzebują własnego laboratorium, certyfikatów i opinii ekspertów genetyki medycznej, nie mają również obowiązku poddawania się kontroli⁴⁸.

Zdaniem Kapelańskiej-Pręgowskiej istnieje ryzyko nieuczciwości i wprowadzania w błąd konsumentów przez firmy oferujące testy genetyczne w Internecie. Istotnym zagrożeniem jest pominięcie lekarza, który powinien udzielić konsultacji przed zleceniem testu i zinterpretować wyniki w sposób zrozumiały dla pacjenta. Udział lekarza jest niezbędny, gdyż konsekwencje zdrowotne wynikające z błędnej diagnozy genetycznej mogą być poważne, nie tylko dla pacjenta, ale też dla jego rodziny. prowadzić do niewłaściwych decyzji i poważnych konsekwencji. Postuluje się wykonywanie testów oferowanych bezpośrednio konsumentom (ang. *direct-to-consumer*) za skierowaniem lekarskim⁴⁹. Działanie firm internetowych, oferujących bezpośrednio testy genetyczne, stwarza zagrożenie łamania prawa człowieka do ochrony danych osobowych. Oferty typu *do-it-yourself kits* nie zapewniają ochrony dawcy materiału biologicznego, gdyż nie ma pewności, czy to zlecający czy też osoby trzecie przesłały materiał do badania, również nie ma pewności co do świadomej zgody na badanie. Bardzo często konsument nie otrzymuje zrozumiałej informacji i porady genetycznej, a samodzielne odczytanie opisu wyniku stwarza ryzyko błędnej interpretacji⁵⁰.

Jednym z podstawowych problemów związanych z testami dostępnymi przez Internet jest zgoda zainteresowanych osób na badania, co jest szczególnie istotne w określaniu ojcostwa. Laboratoria prywatne, oferujące usługi w Internecie, przeprowadzają tzw. „badania anonimowe”, w których ustala się pokrewień-

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ J. Kapelańska-Pręgowska, *Wybrane problemy prawnej regulacji testów genetycznych*, [w:] *Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka*, A. Białek, M. Wróblewski (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016, s. 7-8.

⁵⁰ H.C. Howard, D. Avar, P. Borry, *Are the kids really all right? Direct-to-consumer genetic testing in children: are company policies clashing with professional norms?*, „European Journal of Human Genetics” 2011, vol. 19, s. 1122–1126.

stwo pomiędzy próbkami A i B, unikając w ten sposób konieczności podania danych personalnych i pozwala uniknąć przetwarzania danych osobowych⁵¹. Usługi badań genetycznych oferowanych przez Internet, mające na celu ustalenie ojcostwa coraz częściej stają się powodem do wytoczenia powództwa cywilnego⁵². W prowadzonych przed sądem postępowaniach o ustalenie ojcostwa testy wykonywane poza instytucjami podległymi kontroli państwa (zakłady medycyny sądowej) nie mogą być brane pod uwagę jako dowód. Testy DNA na ojcostwo mogą być zalecone przez sąd w przypadku braku zgody zainteresowanych osób, które muszą podporządkować się niepodważalnej decyzji sądu.

Zgodnie z raportem NIK połowa z kontrolowanych laboratoriów stosowała formularze świadomej zgody niezgodne z przepisami. Formularze zgody nie informowały pacjenta o istocie diagnozowanej choroby i znaczeniu badania genetycznego, były raczej formalnym wymogiem⁵³.

Kontrolerzy NIK odnotowali, że wszystkie opisywane laboratoria posiadały wymaganą dokumentację przetwarzania danych osobowych zgodną z obowiązującą aktualnie regulacją prawną⁵⁴. Jednak spektrum rozwiązań techniczno-organizacyjnych nie gwarantuje w pełni ochrony danych osobowych, uwagi te dotyczyły zarówno podmiotów prywatnych, jak i podlegających kontroli Ministerstwa Zdrowia. Przetwarzanie danych osobowych stwarza możliwość dostępu do nich osób nieuprawnionych. Stwierdzono przypadki, że do danych pacjentów mieli dostęp pracownicy z firm zewnętrznych, dane były umieszczane w kopertach, które mogły być otwierane bez kontroli, dane przechowywano w ogólnodostępnym miejscu, wyniki badań wysyłało klientom zwykłym listem.

Istnieje także potencjalne ryzyko dyskryminacji na podstawie wyników testów genetycznych. Firmy ubezpieczeniowe w Polsce, w oparciu o art. 21 ust. 1 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, nie mają prawa

⁵¹ A. Lach, K. Linkowska, T. Grzybowski, *Zgoda na badania genetyczne w celu ustalenia ojcostwa*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2010, LX, s. 177.

⁵² D. Krekora-Zajac, *Wykorzystanie testów genetycznych w postępowaniach o ustalenie ojcostwa*, „Problemy Kryminalistyki” 2014, 286(4).

⁵³ *Informacje o wynikach kontroli...*, op. cit.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. nr 100, poz. 1024).

żądać od ubezpieczonego wykonania testów genetycznych. Mogą jedynie pytać o zdrowie rodziny, co pośrednio może dostarczać informacji genetycznych. Z kolei ubezpieczony nie musi informować o przeprowadzonych testach genetycznych⁵⁵. Zwolennicy wykorzystania wyników testów genetycznych w ubezpieczeniach argumentują, że badania genetyczne wspierają szybsze wykrycie chorób i szybsze wyleczenie chorego, co obniżyłoby koszty leczenia i wpłynęłoby korzystnie na stan finansów firmy ubezpieczeniowej. Firmy ubezpieczeniowe mogłyby też unikać ubezpieczeń osób z grup wysokiego ryzyka. Zaś osoby z grup o niższym ryzyku zachorowań płaciłyby zmniejszone składki. Niedostateczna ochrona prawna wyników badań genetycznych stwarza pokusę nadużyć tych informacji zarówno przez klientów, jak i firmy ubezpieczeniowe. Klienci zagrożeni ciężkimi chorobami mogą podejmować wyższe ryzyko nieweryfikowalne przez ubezpieczyciela. Firmy ubezpieczeniowe mogłyby odmawiać ubezpieczenia tych osób lub proponować im zbyt wysokie składki⁵⁶.

Istnieje też ryzyko udostępnienia danych np. bankom, co może wpływać na możliwości przyznawania kredytu. Również pracodawcy mogliby być zainteresowani informacją o stanie zdrowia i prognozie zachorowania pracownika przy zawieraniu umowy o pracę.

Inżynieria genetyczna to błyskawicznie rozwijająca się dziedzina biologii, a jej osiągnięcia są tak szybkie, że rozwój technologii wyprzedza proces legislacyjny. Obowiązujące w Polsce przepisy prawne nie określają grupy podmiotów, które mogą oferować i wykonywać badania genetyczne. Dlatego też badania genetyczne mogą wykonywać podmioty prywatne, które zgłoszą działalność gospodarczą w tym zakresie, nie jest także wymagane, aby posiadały własne laboratoria uzyskały certyfikaty i opinie ekspertów genetyki medycznej, również nie mają obowiązku poddawania się kontroli pod względem jakości świadczonych usług.

Podsumowanie i zalecenia

Dane pochodzące z badań genetycznych mają szczególne znaczenie i zaliczają się do tzw. danych wrażliwych. Ich udostępnienie niepożądanym osobom

⁵⁵ A. Kasnowska, *Dopuszczalność zastosowania testów genetycznych w ocenie ryzyka ubezpieczeniowego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, *Rozprawy Ubezpieczeniowe* 2014, nr 17, s. 105-119.

⁵⁶ Ibidem.

może nieść za sobą poważne skutki społeczne, moralne, zawodowe, finansowe, psychologiczne oraz zdrowotne. Ze względu na wrażliwy charakter danych genetycznych konieczne jest uaktualnienie polskiego prawa w celu ich ochrony.

Duża ilość przedsiębiorstw na polskim rynku oferująca za pośrednictwem Internetu wykonywanie badań genetycznych, do swojej działalności wykorzystuje luki prawne. W Polsce nie ma odpowiednich przepisów i regulacji dotyczących tego sektora usług. Wiele firm nie poddaje się kontrolom oraz certyfikacjom zewnętrznym tak często, jak by wymagała tego wysoka częstotliwość zmian w dynamicznie rozwijającej dziedzinie, jaką jest genetyka. W przypadku konsumenta istotne jest, aby nie podejmować decyzji o wyborze instytucji badającej materiał genetyczny pochopnie, należy zachować ostrożność, zwrócić uwagę na odpowiednią certyfikację przedsiębiorstw oraz dokładnie zapoznać się z regulaminem usługi.

Niezbędne jest dokonanie zmian w ustawodawstwie. Jako rozwiązanie dla luk w polskim prawie w zakresie przeprowadzania badań genetycznych, kontrolerzy NIK rekomendują stworzenie systemu opieki genetycznej w ramach opieki zdrowotnej. System ten miałby na celu ustalenie zasad wykonywania badań genetycznych oraz poradnictwa genetycznego. Dodatkowo określałby przepisy dotyczące ochrony badań genetycznych, a także „bankowania” (gromadzenia) i wykorzystania materiału genetycznego⁵⁷.

Podmioty działające w obszarze badań genetycznych powinny być poddawane regularnym kontrolom pod kątem bezpieczeństwa. Konieczne jest ustanowienie jasno sprecyzowanych wymogów prawnych co do częstotliwości badań oraz kontroli. Dziedzina badań genetycznych rozwija się bardzo szybko, dlatego istotne jest powołanie odpowiedniej instytucji, która nadążałaby za postępującymi zmianami oraz uwzględniałaby je przy konstruowaniu wymagań prawnych, które powinny być co jakiś czas aktualizowane.

W celu szerzenia świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa badań genetycznych, właściwej ochrony danych i zagrożeń związanych z zaniedbaniami w tej dziedzinie, istotne jest podejmowanie działań edukacyjnych, np. przeprowadzenia społecznych kampanii.

⁵⁷ *Zatrważające ustalenia NIK w sprawie badań genetycznych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-badan-genetycznych.html> (21.06.2018).

Bibliografia

Domaradzki J., *Genetyka behawioralna w polskim czasopiśmiennictwie w latach 2000-2014*, „Psychiatria Polska” 2016; 50(6): 1251–1271, www.psychiatriapolska.pl DOI: <https://doi.org/10.12740/PP/62690>.

Domaradzki J., *Genetyka, esencjalizm i tożsamość*, „Studia Socjologiczne” 2017, 1 (224).

Domaradzki J., *Medykalizacja a genetyzacja: ciągłość czy zmiana?*, DOI: 10.26485/PS/2017/66.1/1.

Jewdokimow M., *Testy genetyczne w kontekście procesów medykalizacji i genetyzacji kultury i społeczeństwa – zarys problematyki*, [w:] *Diagnostyka genetyczna i choroba nowotworowa jako zjawiska społeczno-kulturowe*, M. Jewdokimow, T. Chmielewska-Ignatowicz (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2016.

Howard H.C., Avard D., Borry P., *Are the kids really all right? Direct-to-consumer genetic testing in children: are company policies clashing with professional norms?*, „European Journal of Human Genetics” 2011, vol. 19.

Kapelańska-Pręgowska J., *Wybrane problemy prawnej regulacji testów genetycznych*, [w:] *Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka*, A. Białek, M. Wróblewski (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016.

Kasnowska A., *Dopuszczalność zastosowania testów genetycznych w ocenie ryzyka ubezpieczeniowego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2014, nr 17.

Krekora-Zajac D., *Wykorzystanie testów genetycznych w postępowaniach o ustalenie ojcostwa*, „Problemy Kryminalistyki” 2014, nr 286(4).

Lach A., Linkowska K., Grzybowski T., *Zgoda na badania genetyczne w celu ustalenia ojcostwa*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2010, LX.

„Nature”, nr 6822 z dn. 15 lutego 2001.

Obara P., *Ochrona danych genetycznych w ramach prawa do prywatności dawców – uwagi na tle regulacji o ochronie danych osobowych*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP, Uniwersytet Jagielloński, 2017/2.

Pawlikowski J., *Biobankowanie ludzkiego materiału biologicznego dla celów badań naukowych – aspekty organizacyjne, etyczne, prawne i społeczne*, Lublin 2013.

Pawłowski B., *Wyzwania prawne związane z rozwojem medycyny spersonalizowanej*, [w:] *Wybrane aspekty praw człowieka a bioetyka*, A. Białek, M. Wróblewski (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016.

„Science”, nr 5507 z dn. 13 lutego 2001.

Szczepaniec M., *Badania genetyczne DNA na użytek procesu karnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, nr 13/1.

Wieczorek W., *Moralna wartość ludzkiego genomu*, „Roczniki Teologiczne” 2007, t. LIV, z. 10.

