



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2015 | ISSN 1733-2486

XVI

TOM

6

ZESZYT

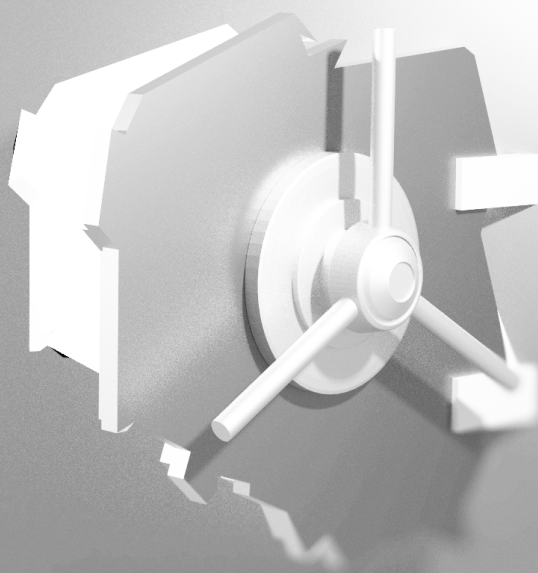
I

CZĘŚĆ

REDAKCJA:

Agnieszka Stępień-Trela

Zarządzanie wybranymi podmiotami bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: dr Agnieszka Stępień-Trela

Korekta językowa: Dominika Świech

Skład i łamanie: Marcin Szadkowski

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©Copyright: Społeczna Akademia Nauk

ISSN 1733-2486

Wersja drukowana wydania jest wersją podstawową

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie: piz.san.edu.pl



Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii | www.c-p.com.pl | biuro@c-p.com.pl

Spis treści

5	Agnieszka Stępień-Trela <i>Wstęp</i>
7	Edmund Szweda <i>Bezpieczeństwo społeczności lokalnych najbliżej człowieka</i>
21	Marek Kucharski <i>Wpływ zjawiska terroru i terroryzmu na bezpieczeństwo państwa</i>
35	Zbigniew Groszek <i>Użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne</i>
49	Zbigniew Groszek <i>Prawne podstawy użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne</i>
63	Jerzy Zawisza <i>Administracja publiczna w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa</i>
77	Bogdan Panek <i>Kryzys na Ukrainie a bezpieczeństwo energetyczne Europy</i>
93	Bogdan Panek <i>Rosja jako mocarstwo w regionie Euro-Pacyfiku</i>
109	Jowita Sobczak <i>Praktyka ochrony informacji w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa</i>
123	Agnieszka Stępień-Trela <i>Bezpieczeństwo jednostki w obliczu współczesnych zagrożeń</i>
137	Kazimierz Korzecki, Wiesław Pączek <i>Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Geneza i ogólna charakterystyka</i>
155	Krzysztof Meszyński <i>Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa</i>
173	Jowita Sobczak <i>Basic principles of information security management and costs of information security breaches</i>
185	Agnieszka Stępień-Trela <i>The Impact of European Union Citizenship on the Safety of the Individual</i>
195	Marian Łutostański <i>Służba zagraniczna – jej rola i miejsce w architekturze ochrony bezpieczeństwa państwa</i>
213	Marian Łutostański <i>Ubóstwo, marginalizacja społeczna oraz wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo narodu i państwa</i>

Wstęp

Stan poczucia bezpieczeństwa jest podstawową wartością dla człowieka, obywatela i narodu. Dlatego państwo, poprzez rząd i reprezentowane w jego imieniu instytucje, stanowi gwarant porządku dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Działania instytucjonalne powinny tworzyć warunki niezbędne i konieczne dla realizacji zadań – z jednej strony z zakresu ochrony własnych obywateli, z drugiej zaś permanentnego doskonalenia zarządzania podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa.

Coraz częściej spotykamy się z tzw. niekonwencjonalnymi zagrożeniami, w obliczu których stoją społeczeństwa. Działania te godzą bezpośrednio w obywateli, jak i strukturę państwa. Stąd też ważne jest, by stworzyć warunki, w których zarówno obywatel, jak i instytucja będą współtworzyć system zarządzania bezpieczeństwem jednostkowym, lokalnym i państwowym. By okazały się skuteczne, działaniom tym musi towarzyszyć wiedza i doświadczenia na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

W niniejszym zbiorze zostały zebrane artykuły podejmujące problematykę zarządzania bezpieczeństwem w aspektach prawnym, międzynarodowym i narodowym. Ich Autorzy, wykorzystując zróżnicowane podejście teoretyczne i metodologiczne, prezentują w swoich rozważaniach poglądy dotyczące wielopłaszczyznowych obszarów tej niezwykle istotnej kategorii bezpieczeństwa państwa.

Agnieszka Stępień-Trela

Edmund Szweda | eszweda@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych najbliższej człowieka

Safety of Local Communities the Closest to Human

Abstract: The article presents the interrelations between security of local communities and the possibility of realization of the idea: the closest human security. In this context, presents the first experience with the participation of SAN students in education and security studies by preparing sub-projects. In partial design safety community, students document the ability of cognition, diagnose security environment of the selected entity in the local area. Adequately to their diagnosis, they design efforts for positive changes for the selected entity of safety.

Key words: local security, human safety, safety, design safety, subject of safety.

Wstęp

Bezpieczeństwo człowieka było jednym z wyraźniejszych motywów w całej dotychczasowej historii rozwoju społecznego. Współcześnie to bezpieczeństwo ma bezpośredni związek z coraz wyraźniejszą zmianą w postrzeganiu człowieka jako najważniejszego podmiotu bezpieczeństwa w XXI wieku. Nie oznacza to oczywiście rezygnacji z zajmowania się podmiotem dotychczas dominującym, czyli państwem.

Wydawało się, że zakończenie okresu zimnej wojny, zakończenie świata dwubiegunowego u schyłku XX wieku przejdzie do historii, co pozwoli na skupienie się na eliminacji największych zagrożeń wobec człowieka i społeczeństwa tego świata. Niestety zimną wojnę „zastępują” coraz nowe wyzwania dla życia człowieka, także z obecnością piekła nowych wojen. Człowiek więc musi współtworzyć swoje bezpieczeństwo najbliżej siebie, oprócz znajdowania swego bezpieczeństwa przy udziale państwa i wielu innych instytucji, także globalnych.

Niewątpliwie nadal nieodkrytym skarbem dla aktywności człowieka, także w odniesieniu do jego bezpieczeństwa pozostaje edukacja. Stąd też w kontekście tytułu artykułu sformułowano następujące pytania:

- 1)** Dlaczego społeczności lokalne, jako podmiot bezpieczeństwa stwarzają możliwości istotnie przydatne dla realizacji idei bezpieczeństwa jak najbliżej człowieka?
- 2)** Czy i w jakim zakresie w edukacji studentów kierunków studiów bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo wewnętrzne można wykorzystać najnowsze tendencje, koncepcje sytuujące człowieka jako szczególny podmiot bezpieczeństwa w XXI wieku?
- 3)** Jakie czynniki i dlaczego determinują konieczność symbiozy badań i edukacji w nabywaniu przez studentów stosownych umiejętności i kompetencji społecznych dla diagnozowania, projektowania i urzeczywistniania bezpieczeństwa wobec dwóch podmiotów bezpieczeństwa: społeczności lokalnych, samego człowieka?

Podstawę poszukiwań na tak sformułowane pytania badawcze stanowiła wręcz ogromna literatura mieszcząca się w naukach o bezpieczeństwie i w innych dyscyplinach naukowych, przede wszystkim z obszaru i dziedziny nauk społecznych. Były to prace monograficzne, artykuły naukowe i innego rodzaju publikacje, także z zasobów internetowych. Szczególne znaczenie miały dokumenty, gdyż w latach 2005–2015/ do kwietnia 2015 włącznie/ uległy istotnym przewartościowaniom formalno-prawne czynniki, będące podstawą szkolnictwa wyższego i samego procesu kształcenia w wyższych uczelniach. Zasadniczej zmianie poddano system polskiej nauki, opierając go na 8 obszarach wiedzy, na adekwatnych do tych obszarów dziedzinach nauki i sztuki, dyscyplinach naukowych i artystycznych. Również w latach 2012–2014 zarówno Prezydent, jak i Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzili do praktyki społecznej niezwykle ważne dokumenty dla bezpieczeństwa państwa polskiego i każdego obywatela. Są to m.in.: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5.11.2014; Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013; Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022; Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej

Polskiej 2012. Podstawę analizy stanowiły także dokumenty o znaczeniu globalnym dla bezpieczeństwa człowieka i globalnego społeczeństwa, m.in. Organizacji Narodów Zjednoczonych – Raport o Rozwoju Społecznym 1994, ściślej agendy ONZ – UN-DP-Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych. W ocenie wyników badań uwzględniono również efekty uczestnictwa w nich studentów Społecznej Akademii Nauk, którzy opracowywali projekty wybranych podmiotów bezpieczeństwa lokalnego.

Dlaczego bezpieczeństwo społeczności lokalnych?

Tak postawione pytanie wyraża również niepewność co do zróżnicowanych dróg wiodących do optymalnie możliwego bezpieczeństwa w XXI wieku dla indywidualnego człowieka. W jakim zakresie społeczności lokalne chcą i mogą wspierać współtworzenie bezpieczeństwa obywatelskiego, w sytuacji gdy państwo nie jest już jedynym jego gwarantem? Czy idea „bezpieczeństwo jak najbliżej człowieka” może być urzeczywistniana w większym niż dotychczas stopniu we wspólnocie mieszkaniowej, na osiedlu, we wsi i w mieście, w gminie, powiecie, województwie, w innych strukturach społeczności lokalnych?

Powyższe pytania odzwierciedlają jedynie część problemów badawczych, które można, a właściwie trzeba stawiać wobec celów zasadności, zakresu, sposobów działalności podmiotów bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej. Stan badań w Polsce, odnoszący się do diagnozowania, projektowania i realizowania w praktyce społecznej bezpieczeństwa społeczności lokalnych, ulega pozytywnym przewartościowaniom w ostatnich kilku latach. Dowodzą tego m.in. monografie zawierające w swoich tytułach bezpieczeństwo lokalne, ujęte w bibliografii do artykułu. Monografie ukazują złożoność problematyki bezpieczeństwa lokalnego, jej wieloaspektowość, różnorodność w badaniach naukowych i w ujęciach teoretycznych, a także w praktyce życia społecznego, w jego codzienności. Niewątpliwie nadal kwestią otwartą pozostają ujęcia interpretacyjne dotyczące bezpieczeństwa społeczności lokalnych [Kitler 2006, ss. 31–38, Fehler 2009, ss. 19–39], jednak literatura z tego zakresu, a także wielość istotnych dokumentów dla różnych odmian bezpieczeństwa pozwalają na coraz lepszą komunikację w tej mierze.

Dla interpretacji bezpieczeństwa społeczności lokalnych istotne znaczenie ma przyjęta w naukach politycznych definicja podmiotu bezpieczeństwa.

Według W. Kitlera [2006, ss. 34–35] warto wyzwanie z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnych podzielić według następujących dziedzin: legislacyjno-organizacyjnej, edukacyjnej, gospodarczej, ekologicznej, kulturowej, zdrowot-

nej, etycznej i innych. W. Fehler [2009, s.24] w standardzie potrzeb mieszkańców społeczności lokalnej stanowiących podstawę ich bezpieczeństwa, wymienia 15 składników, w tym m.in.: bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, ochrona przed dewastacją i zanieczyszczaniem środowiska, dostęp do edukacji, lokalny rynek pracy, świadczenia społeczne, usługi medyczne, bezpieczeństwo komunikacyjne, infrastruktura komunalna.

Wszystkie wymieniane potrzeby, wyzwania, standardy bezpieczeństwa społeczności lokalnych dotyczą dwóch podmiotów bezpieczeństwa-człowieka, obywatela, jednostki oraz społeczności lokalnej jako grupy społecznej. Wskazują na oczywiste związki tych podmiotów, uzasadniając tezę, że bezpieczeństwo lokalne jest lub powinno być jak najbliżej człowieka, uwzględniając wspólne dla grupy jednostkowe cele życiowe. Jak słusznie się podkreśla, nie pomniejsza to ciągle istotnego dla tych dwóch podmiotów bezpieczeństwa podmiotu tak szczególnego jakim jest państwo. „Lokalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje w stosownych do wspólnotowego lokalnego kręgu proporcjach wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny), mające charakter ogólnopaństwowy, ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności” [Fehler 2009, s. 24].

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych od kilkunastu lat jest przedmiotem badań w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Efektem tych badań są także rozliczne publikacje, w tym monografie, artykuły, podręczniki, poradniki. Dla upowszechnienia tej problematyki, a także dla edukacji osób zajmujących się w praktyce życia społecznego bezpieczeństwem społeczności lokalnych, został w tej uczelni zrealizowany projekt nt.: Poprawa bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez szkolenia zapewniające właściwą organizację i kształtowanie przestrzeni publicznej. Znalazł on także odzwierciedlenie w publikacji: *CPTED jako strategia zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [Głowacki, Łojek, Ostrowska, Tyburska, Urban 2010]. Autorzy publikacji wskazują na wyraźne związki występujące pomiędzy przestrzenią a przestępczością, dokonując m.in. interpretacji pojęcia przestrzeni obronnej. Przedstawiają doświadczenia holenderskie, brytyjskie i amerykańskie w kształtowaniu bezpiecznej przestrzeni. Koncepcja Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), oznaczająca zapobieganie przestępczości poprzez projektowanie środowiska, opiera się m.in. na tworzeniu przestępcom różnorodnych barier fizycznych i bariery psychologicznej nazwanej „społecznymi oczami” [Głowacki i inni 2010, ss. 39–40]. Istotne znaczenie w planowaniu bezpiecznych przestrzeni mają pierwsze polskie doświadczenia i eksperymenty, uwzględniające także koncepcję CPTED. Ob-

jęły one wybrane osiedla, Przedszkole Miejskie nr 3 w Szczytnie i rewitalizację Parku Miejskiego w Szczytnie [Głowacki i inni 2010, ss. 59–66].

Powyższe przykłady, zarówno w aspekcie podstaw teoretycznych, jak i rozwiązań praktycznych, zaledwie zasygnalizowane, uzasadniają poszukiwania w bezpieczeństwie lokalnym bezpieczeństwa najbliższej człowieka.

Bezpieczeństwo blisko człowieka – nowa czy tradycyjna idea bezpieczeństwa?

Sformułowane dla tej części artykułu pytanie ma już swoje odpowiedzi, zapewne niepełne w kontekście współczesnych i przewidywanych warunków życia. Dla przykładu bezpieczeństwo jako podstawę w piramidzie potrzeb człowieka wskazał A. Maslow w połowie XX wieku, chociaż w rozwoju społecznym geneza wzajemnego, swoistego sprzężenia: człowiek – bezpieczeństwo ma bogatą tradycję, sięgającą w jej opisie starożytności. Trudno wyobrazić sobie współczesne interpretacje bezpieczeństwa bez wyraźnego artykułowania jego związków z indywidualnym człowiekiem, czy mniejszą lub większą grupę społeczną, od rodziny, przez państwo do społeczności globalnej. W poszukiwaniu tożsamości nauk o bezpieczeństwie, w tym także podstawowego pojęcia dla tych nauk, R. Zięba [2012, s. 8] proponuje następującą interpretację: „W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można więc określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność 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”. Chociaż definicja jest, jak sam jej autor podkreśla, najogólniejszą formułą bezpieczeństwa, to jej przydatność dotyczy także indywidualnego człowieka, jak również bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Pewność istnienia, przetrwania, funkcjonowania, rozwoju to niezwykle ważne wyznaczniki każdego podmiotu bezpieczeństwa. Dla indywidualnej jednostki bezpieczeństwo ma swoje liczne uwarunkowania, szczególnie te będące jak najbliższej człowieka w sensie zewnętrznym, np.: rodzina, środowisko nauki, pracy, zabawy, sąsiedztwo, znajomi, ale także te uwarunkowania, które są w samym człowieku. Jego skomplikowana natura psychiczna, wartości i cele życiowe, potrzeby, motyw działania i inne czynniki determinują istotnie bezpieczeństwo człowieka.

Bezpieczeństwo jak najbliższej człowieka wiąże się z ewolucją kompleksowej teorii bezpieczeństwa. Marczuk [2009, s. 67] uważa, że „doprowadziła ona do odejścia od tradycyjnego prymatu państwa narodowego jako naczelnego podmiotu bezpie-

czeństwa i uczynienia człowieka jego głównym przedmiotem zainteresowania (koncepcja *human security*)". Wskazuje na dwa wyraźne źródła „genezy kompleksowego ujęcia problematyki bezpieczeństwa”.

Jedno z tych źródeł sytuje w dorobku badawczym tzw. kopenhaskiej szkoły bezpieczeństwa, nazwanej jako Kopenhaska Grupa Badawcza (Copenhagen Research Group), powszechnie określanej od 1994 r. jako szkoła kopenhaska. Dorobek ten wiąże się z koncepcją *human security* oraz nowym, umiędzynarodowionym ujęciem bezpieczeństwa wewnętrznego [Marczuk 2009, ss. 68–69].

Drugie niezwykle ważne źródło dla genezy, rozwoju i upowszechnienia koncepcji *human security* to efekty działalności powstałej w 1965 r. agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych-Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. W latach 1990–2014 ta agenda ONZ wydała 25 raportów, czyli corocznie jeden raport poświęcony problematyce o rozwoju społecznym. W jednym z pierwszych raportów, opublikowanym w 1994 r., przedstawiona została problematyka nowego wymiaru bezpieczeństwa [Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, Raport o rozwoju społecznym 1994: Nowy wymiar bezpieczeństwa, Nowy Jork]. W tym nowym wymiarze bezpieczeństwa to człowiek powinien stawać się najważniejszym podmiotem bezpieczeństwa. Znaczenie tego raportu i dorobku ONZ dla postrzegania bezpieczeństwa miało istotne implikacje: „Kolejnym stadium ewolucji koncepcji poszerzonego ujmowania bezpieczeństwa stała się – popularna w nauce zachodniej od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku właśnie dzięki działalności ONZ – koncepcja *human security*, czyli bezpieczeństwa jednostki (osoby ludzkiej), pojęcia trudno przetłumacznego na język polski” [2009, s. 69]. Jedną z propozycji w tej mierze zgłosił m.in. B. Bartz, który zaproponował *human security* określać w języku polskim jako bezpieczeństwo humanitarne [Bartz 2015, s. 86]. S. Jarmoszko zwraca uwagę, że *human security* w literaturze międzynarodowej występuje jako odpowiednik bezpieczeństwa społecznego, podobnie jak *social security* i *societal security* [Jarmoszko 2015, s. 110].

Skierowanie uwagi na bezpieczeństwo jednostki dotyczy jej postrzegania w każdym wymiarze – globalnym, regionalnym, państwowym, lokalnym, nie ma ograniczeń przestrzennych. Ma to także znaczenie dla dostrzegania wartości niezbędnych w projektowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, w najbliższych człowiekowi środowiskach życia i rozwoju.

Zakres artykułu nie pozwala na szersze ujęcie w nim problematyki genezy, istoty i tendencji rozwojowych koncepcji *human security*. Wydaje się, że jej poznanie i uwzględnienie w programach badawczych, w edukacji m.in. studentów kierunków bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego powinno mieć istotne znaczenie dla praktyki życia społecznego, także w jej wymiarze lokalnym.

Ważnym czynnikiem w diagnozowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych są badania sondażowe, szczególnie wtedy wartościowe, gdy mają walor reprezentacji badanej społeczności.

Współuczestnictwo studentów w bezpieczeństwie lokalnym

Badania naukowe w zakresie nauk o bezpieczeństwie w Polsce znajdują się na początku swej trudnej drogi, wiodącej także do ku najważniejszemu dla nich ujęciom interpretacyjnym. Sam wyraz bezpieczeństwo w sensie swojej etymologii jest nadal przedmiotem badań, a także w 2015 roku podstawą analiz w publikacjach [Kuć 2015, ss. 11–22; Korzeniowski 2015, ss. 163–184]. Bardzo trafnie o szerokim spektrum bezpieczeństwa pisze m.in. L.F. Korzeniowski: „Bezpieczeństwo jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauk przyrodniczych, technicznych, medycznych, rolniczych i społecznych, a także szczegółowych dyscyplin naukowych o rodowodzie sięgającym początków poznawania rzeczywistości. Niektóre z nich zawsze stawiały w centrum zainteresowania człowieka i jego potrzeby, inne dopiero pod wpływem *securitologii* zaczynają doceniać podmiotowość człowieka. Warto jednak zauważyć, że nie oczekując rozstrzygnięcia wielu znaczeń pojęć, kategorii w naukach o bezpieczeństwie, praktyka społeczna jest pełna „obecności” najszerzej rozumianego i niezbędego projektowania oraz realizowania bezpieczeństwa społeczeństw, państw, ludzi w każdym ich wymiarze funkcjonowania, także na poziomie społeczności lokalnych.

Kierunki studiów związane z bezpieczeństwem w polskich uczelniach, szczególnie po 2007 roku „zaowocowały” trudną do przewidzenia wielkością. Właśnie w lipcu 2007 określono standardy kształcenia dla 118 kierunków studiów, w tym także dla bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie studiów I i II stopnia. Wydawało się, że na dłużej właśnie standardy kształcenia będą podstawowym wyznacznikiem programów studiów, a ich realizacja przyniesie dobrej jakości absolwentów uczelni. Po czterech latach, ściślej na mocy Rozporządzenia z dnia 2 listopada 2011 roku Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego określono Krajowe Ramy dla Szkolnictwa Wyższego. To w załączniku nr 2 do tego Rozporządzenia dokonano „Opisu efektów kształcenia w zakresie nauk społecznych”. Najczęściej temu obszarowi kształcenia uczelnie podporządkowują kierunki studiów bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Podporządkowują, co oznacza tworzenie ich programów uwzględniających wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne, jako podstawowe kryterium wartości tych programów od 1 października

2012 roku. Ma to oczywiście swój aspekt międzynarodowy, wynikający z powstania europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego i z niespotykanych dotychczas możliwości dla mobilności studentów, ale także absolwentów wyższych uczelni nie tylko w państwach Unii Europejskiej. Efekty kształcenia, najprościej mówiąc, są jednym ze źródeł „zielonego światła” dla możliwości zarządzania przez studentów swoją edukacją, a także wartością pozwalającą oceniać przygotowanie studentów do coraz bardziej wymagającego rynku pracy. Taka oczywiście jest intencja ich wprowadzenia. W efektach kształcenia, w obszarze nauk społecznych zapisano wymogi dotyczące opanowania przez absolwentów studiów z tego obszaru, w tym umiejętności prognozowania i modelowania złożonych procesów społecznych: „z wykorzystaniem metod i narzędzi w zakresie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych właściwych dla studiowania kierunku studiów”. Przedstawione powyżej uwarunkowania wiążą się z poszukiwaniem rozwiązań w edukacji studentów w przedmiocie projektowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Przedmiot ten jest skorelowany z tematem badawczym Instytutu Bezpieczeństwa: Diagnoza i projekcja zmian w bezpieczeństwie społeczności lokalnych w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2016. Każdy student, oprócz swego uczestnictwa w projektach badawczych Instytutu, m.in. przez badania dla przygotowania pracy dyplomowej, rozwiązuje problemy badawcze, wynikające z przyjętego do analizy lokalnego podmiotu bezpieczeństwa. Szczególnie ważne zadania badawcze wynikają z potrzeby postawienia rzetelnej diagnozy w zakresie zagrożeń, wyzwań, rodzajów ryzyka i szans odnoszących się do wybranej struktury społecznej w przestrzeni lokalnej. W diagnozie, będącej istotną częścią projektu, jego autor formułuje problemy, których rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa oczekuje społeczność lokalna. Za szczególnie ważne wartości w realizacji przez studenta projektu są uznawane: autonomiczność, innowacyjność, otwartość, dociekliwość poznawczo-badawcza, koherencja teorii i praktyki społecznej, kierowanie się zasadą: przeszłość i teraźniejszość nam dano, przyszłość musimy zaprojektować [Mayor 2001, s. 11]. Zasada ta dotyczy każdej przestrzeni życia społecznego od globalnej, przez regionalną, państwową, lokalną, rodzinną do indywidualnej dla każdego człowieka. Studenckie projekty bezpieczeństwa lokalnego odnoszą się do tych podmiotów bezpieczeństwa, które są najczęściej najbliżej człowieka. Są niewątpliwie niewielką częścią postrzegania bezpieczeństwa państwa, ale to właśnie ten kontekst projektu ma integrujące znaczenie dla rozumienia pojęcia obywatelskości. Stąd też studenckie projekty mają odwoływać się także do najważniejszych dokumentów dla bezpieczeństwa państwa. Dokumenty te są także dla nich możliwością poznawania metodologii zastosowanej w ich przygotowaniu. To wymieniane już wcześniej

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla

Polski [2012, BBN] i obywatelskie przesłanie tego Przeglądu zawarte w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [2013, BBN] czy też nowa *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [2014], zatwierdzona przez Prezydenta w dniu 5 listopada 2014 roku.

Inspiracją dla wprowadzenia do programu studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe przedmiotu: projektowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych były m.in. następujące czynniki:

- Usytuowanie w systemie polskiej nauki z dniem 8 sierpnia 2011 r. dyscypliny: nauki o bezpieczeństwie;
- Nowe tendencje w teorii bezpieczeństwa, w nadawaniu naukom o bezpieczeństwie szczególnej rangi, wynikającej z ich interdyscyplinarnego charakteru, m.in. ze względu na dynamicznie zmieniający się kontekst życia ludzi w XXI wieku;
- Oparcie edukacji w szkolnictwie wyższym na zdefiniowanych dla obszarów kształcenia Krajowych Ram Kwalifikacji i wynikających z nich efektów kształcenia, czyli wiedzy, umiejętności i w szczególności kompetencji;
- Adekwatnie do powyższego, oparcie edukacji studentów na wyraźne ukierunkowanie w kierunku oczekiwań rynku pracy, przygotowanie dla praktyki życia społecznego, dla aktywności obywatelskiej w każdej strukturze społecznej, a także dla konkretnych potrzeb indywidualnych;
- Dynamiczny rozwój badań i edukacji w zakresie bezpieczeństwa, także z udziałem bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Po pierwszych dwóch latach realizacji przez studentów częściowych projektów diagnostyczno-projektowych bezpieczeństwa społeczności lokalnych można uznać, że efekty są zadowalające. Studenci podkreślali w trakcie prezentacji swoich projektów oraz w wielu dyskusjach, że „dotykanie” rzeczywistego wymiaru bezpieczeństwa, bo związanego z konkretnymi ludźmi i ich codziennością, dało im dużo satysfakcji, zadowolenia, poczucia pozytywnej zmiany w zakresie bycia użytecznym społecznie. Niewątpliwie konieczna jest ciągła weryfikacja nie tyle przyjętych celów edukacyjno-badawczych, co przede wszystkim stosowanych w przedmiocie metod, większej dyscypliny organizacyjnej, bardziej precyzyjnych sposobów diagnozowania każdego studenta w nabywaniu oczekiwanych kompetencji, z uwzględnieniem indywidualności każdego z nich.

Zakończenie

Interdyscyplinarny charakter bezpieczeństwa znajduje przekonujące uzasadnienie w badaniach naukowych wielu dyscyplin naukowych, w konstruowaniu przy ich udziale diagnozy i projektów życia społecznego. Bezpieczeństwo w komunikacji społecznej nie oznacza już tylko braku zagrożeń o charakterze militarnym, a jego brak utożsamiany jest z wykluczaniem z życia społecznego, z biedą, brakiem edukacji, zagrożeniami życia i zdrowia, kataklizmami, konfliktami, w których bezsensownie zabijani, mordowani są dzieci i dorośli, wieloma innymi czynnikami. Wartością szczególną w definicjach bezpieczeństwa stała się kategoria rozwoju człowieka i społeczeństwa. Federico Mayor, diagnozując i projektując świat na przełomie XX i XXI wieku, stwierdził m.in. „Pojęcie bezpieczeństwa światowego nie może obecnie ograniczać się do tradycyjnie pojmowanego bezpieczeństwa polityczno-militarnego (...). W najszerszym swym znaczeniu oznacza umożliwienie populacjom uczestnictwa w trwałym rozwoju ekonomicznym i społecznym, bezpieczeństwo wymaga likwidacji ubóstwa w skali planetarnej, zgodnie z rekomendacją Narodów Zjednoczonych w sprawie rozwoju społecznego (Sztokholm 1995)” [Mayor 2001, s. 454].

Jak wspomniano wcześniej, wśród 25 raportów, opracowanych i opublikowanych przez Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, jeden z pierwszych dotyczył bezpieczeństwa ludzi, jego nowego wymiaru (1994). Dokument został uznany za podstawę nowej koncepcji bezpieczeństwa *human security*. I chociaż poświęcony został bezpieczeństwu człowieka w wymiarze globalnym, to jego idea oznaczała dążenie do bezpieczeństwa dla każdego człowieka, bezpieczeństwa jak najbliższej człowieka i „w nim samym”. Projektowanie bezpieczeństwa człowieka i urzeczywistnianie efektów tego projektowania w społecznościach lokalnych może być jedną z dróg w realizacji koncepcji *human security*. Edukacja dla bezpieczeństwa studentów kierunku bezpieczeństwo narodowe, uwzględniająca nabywanie przez nich kompetencji do diagnozowania i konstruowania wybranych elementów bezpieczeństwa lokalnego może wnieść swój wkład w realizację tej koncepcji w przestrzeni lokalnej.

W bezpieczeństwie społeczności lokalnych zawarta jest idea i troska o wspólne bezpieczeństwo, o nawiązywanie takich relacji interpersonalnych w lokalnych podmiotach bezpieczeństwa, które mają cechy więzi społecznych. Ma to pozwolić integrować działania obywatelskie dla zapobiegania zagrożeniom, dla przewidywania różnych odmian ryzyka, dla przyjmowania wyzwań związanych z bezpieczeństwem jako problemów do wspólnego rozwiązania.

Co i jak czynić dla wypełniania w konkretne treści idei bezpieczeństwa jak najbliższej człowieka? – to pytanie ma swój aktualny, teraźniejszy wymiar oraz, co szczegól-

nie ważne, bliższą i dalszą perspektywę ciągłości jego zadawania. Dynamicznie zmieniający się kontekst życia ludzi w czasie i w przestrzeni, niosący z sobą coraz nowsze, zaskakujące zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i każdego człowieka, powinien być źródłem znajdowania nowych rozwiązań na każdym poziomie i w każdym rodzaju ludzkiej aktywności. W takim rozumieniu studenckie projekty współtworzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnej mogą stanowić wartościowe źródło w znajdowaniu chociażby częściowych odpowiedzi na powyżej zadane pytanie.

Formułując w części wstępnej artykułu trzy pytania, nie zakładano, że możliwe będą pełne wyczerpujące odpowiedzi. Ciągłe mamy, i tak będzie nadal, do czynienia z najbardziej skomplikowaną materią podejmując problemy związane z badaniami i edukacją w zakresie bezpieczeństwa, także z udziałem studentów. Wspomniane pytania są więc także zachętą do poszukiwań w zakresie wspólnego rozwiązywania tego, co w tytule artykułu określono jako bezpieczeństwo najbliżej człowieka. Symbioza badań i kształcenia, zorientowanych na rozwiązywanie najtrudniejszych problemów współczesnego świata, bo problemów bezpieczeństwa ludzi tego świata, ma oczywiście swój wymiar globalny, ale także lokalny, ten najbliżej człowieka.

Bibliografia

Bartz B. (2015), *Perspektywiczne znaczenie bezpieczeństwa humanitarnego* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa. T. IV: Odkrywanie znaczeń w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Filipek, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Fehler W. (2009), *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa* [w:] W Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa.

Głowacki R., Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A., Urban A. (2010), *CPTED jako strategia zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, WSPol., Szczytno.

Jarmoszko S. (2015), *Zaniedbane rewiry bezpieczeństwa społecznego* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa. T. IV: Odkrywanie znaczeń w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Filipek, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Kitler W. (2006), *Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd lokalny*, red. naukowa W. Kitler, Z. Piątek, Sandomierz.

Korzeniowski L.F. (2015), *Bezpieczeństwo pomiędzy teorią i praktyką* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa. T. IV: Odkrywanie znaczeń w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Filipek, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Kuć J. (2015), *O wyrazie bezpieczeństwo* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa. T. IV: Odkrywanie znaczeń w naukach o bezpieczeństwie*, red. A. Filipek, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Leszczyński M. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa.

Marczuk K.P. (2014), *Bezpieczeństwo funkcjonalne państw regionu Europy Północnej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

Marczuk K.P. (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa.

Mayor F. (2001), *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP) (1994), *Raport o rozwoju społecznym 1994: Nowy wymiar bezpieczeństwa ludzi*, UNDP, Nowy Jork. (United Nations Development, UNDP (1994) Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, Technical Report, UNDP, New York).

Serafin T., Parszowski S. (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.

Szweda E. (2012), *Nauki o bezpieczeństwie w „rodzinie” nauk społecznych* [w:] M. Kucharski (red.), *Bezpieczeństwo – dyscyplina w obszarze nauk społecznych*, Społeczna Akademia Nauk, „Studia i Monografie” nr 35, Łódź – Warszawa.

Szymaniak A. (red.) (2007), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań.

Urban A. (2009), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Marek Kucharski | marekkucharski46@wp.pl

Społeczna Akademia Nauk

Wpływ zjawiska terroru i terroryzmu na bezpieczeństwo państwa

The Impact of Terror and Terrorism on the Country Safety

Abstract: The geopolitical situation in the world is an important cause for the operation of various threats to national security. The most danger of the risk is terror and terrorism. This danger is not something new. The word "terror" comes from Latin and means fear, dread. Terror is very often associated with the violence by those in power, while terrorism is meant by the imitation of terror practice (methods and means of violence) by disadvantaged, who believe that they can't change their situation in other way (only by using violence).

Key words: terror, terrorism, safety, country, entity, threats.

Wstęp

Istniejąca sytuacja geopolityczna na świecie stanowi istotną przyczynę dla funkcjonowania różnorodnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Najpoważniejsze niebezpieczeństwo wśród zagrożeń stanowi zjawisko terroru i terroryzmu, w tym terroryzmu politycznego. Zjawisko to nie jest czymś nowym.

W dziejach świata zawsze istniały państwa dominujące i wpływające na losy świata. Od Chin, przez Cesarstwo Rzymskie, imperium mongolskie, tureckie, kolo-

nialne potęgi Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Francji po były ZSRR (obecnie Rosję) i Stany Zjednoczone. Działania polityczne tych państw decydowały i decydują o losach rządów, polityków i całych społeczności. Formy tych działań rozpatrywać należy w aspekcie historycznym. Pozwala to na poznanie i porównanie strategii i taktyki stosowania przemocy, a także poznania podłoża ideologicznego, które było wielokrotnie w sposób przemyślany sztucznie dorabiane w celu usprawiedliwienia używania przemocy, a w konsekwencji terroru.

Encyklopedii Popularnej, terror to „stosowanie przemocy, gwałtu, okrucieństwa w celu zastosowania, zniszczenia przeciwnika” [Encyklopedia 1982, s. 787].

Mając na uwadze terror, często myślimy po prostu o terroryzmie, czego dowodem jest zamienne używanie obu terminów. Słowo terror pochodzi z języka łacińskiego i oznacza strach, grozę, obawę, bojaźń, przerażenie. Natomiast termin terroryzmu wywodzi się sprzed niespełna dwóch wieków. Języki francuski i angielski, a następnie i inne, zapożyczyły to słowo z okresu dyktatury jakobinów (1793–1794). Jednak i w tym okresie często słowo terroryzm było używane zamiennie z terminem terror rewolucyjny. Po rewolucji francuskiej 1798 r. terminem tym określano politykę rządów (w rozumieniu metod sprawowania władzy) i takie działania, które miały zastraszyć ludność i zaprowadzić porządek po chaotycznym okresie zamieszek i niepokojów. Celem była konsolidacja władzy. Natomiast w XIX i XX wieku, wszelkie sposoby utrzymania władzy przez reżimy w tworzących się państwach rewolucyjnych nazywano terrorem. Był on stosowany w celu skonsolidowania władzy i w celu zastraszania kontrrewolucjonistów i dysydentów, których określano mianem „wrogowie narodu”. Maksymilian Robespierre (1758–1794) twierdził, że w okresie rewolucji musi być stosowany terror, aby mogła zatriumfować demokracja. Dla osiągnięcia celów politycznych tę myśl zmodyfikował i wcielał w życie Lenin, ustanawiając dyktaturę proletariatu, którą z nadmierną gorliwością wykorzystywał Stalin. Terror wiąże się najczęściej ze stosowaniem przez rządzących przemocy i gwałtu w celu zastraszania podwładnych, podczas gdy przez terroryzm rozumie się naśladowanie praktyk terroru (metod i środków przemocy) przez uważających się za słabszych i pokrzywdzonych, tych którzy w swej determinacji uważają, że w żaden inny sposób nie zmienią swojej sytuacji, jak tylko przez stosowanie przemocy. Niektóre reżimy i dyktatury legalizują lub przynajmniej stosują takie środki, które bezstronny obserwator może uznać za jedną z form sprawowania władzy: przeprowadzane czystki, procesy pokazowe, tortury w więzieniach, internowanie bez wyroków sądowych. Reżimy stosujące takie formy rządzenia krajem i wdrażania swoich „reform politycznych i ekonomicznych” twierdzą, że jest to „sprawa wewnętrzna”. Poprzez stosowanie socjotechniki propagandy potrafią wyeksponować pozytywne aspekty dyktatury, cho-

ciaż w rzeczywistości jest to zwyczajny terror. W zależności od sytuacji politycznej, sympatii politycznych i zawartych sojuszy, często oficjalnie nie dostrzega się tego zjawiska, nazywa się to sprawą wewnętrzną lub nieprzestrzeganiem praw człowieka.

Terror stał się nieodłącznym elementem sprawowania władzy przez autokratów, a w dobie obecnej przez reżimy o charakterze faszystowskim, władzy sprawowanej w imieniu rządzącej partii politycznej i absolutnie jej podporządkowanej. W ten sposób stworzono system strachu i przymusu sankcjonowanego przez rządy. Stosowanie terroru stało się środkiem zapewnienia tego rodzaju rządów pełnego poparcia, a w razie potrzeby wymuszania posłuszeństwa.

Tak więc w dalszych rozważaniach słowem terror będzie określana polityka reżimów, ich metody sprawowania władzy i działania, które mają zastraszyć ludność, by pokornie ulegała woli kół rządzących. Natomiast przez terroryzm należy rozumieć działania poszczególnych osób lub grup, które zmierzają raczej do obalenia rządów, niż do ich wspierania. Mając na uwadze zjawiska terroru i terroryzmu w dobie obecnej, można dojść do wniosku, że terror można odnosić do polityki reżimów, umacniania ich, natomiast terroryzm to próba ich osłabienia czy wręcz obalenia.

Pierwowzorem tak pojmowanego terroryzmu mógł być w pewnym stopniu anarchizm: „utopijny kierunek społeczno-polityczny w XIX wieku uznający władzę państwową, bez względu na jej charakter, za źródło ucisku, postulujący zniesienie wszelkich jej form i zastąpienie jej ustrojem bezpaństwowym, opartym na wolnych związkach gmin” [Encyklopedia 1982, s.37].

Jeden z najwybitniejszych ideologów anarchizmu Michał Bakunin (1814–1876), zgodnie z głoszoną przez siebie teorią, że tylko czyn jest rzeczywistym życiem, a także radość niszczenia to radość tworzenia, twierdził, iż człowiek stał się człowiekiem przez akt nieposłuszeństwa i głosił, nawet jak na dzisiejsze czasy bardzo obrazoburczą, wręcz satanistyczną, tezę; „wzorem dla człowieka powinien być szatan – odwieczny buntownik, pierwszy wolnomysliciel i pierwszy bojownik o emancypację światów” [Walicki 1973, ss. 392–417]. Anarchistów wyróżniał selektywny wybór określonych jednostek, które w ich mniemaniu uosabiały autokratyczne, ciemniące państwo. Cechą charakterystyczną taktyki działania anarchistów było dążenie do wykluczenia z grona ofiar ludzi niemających nic wspólnego ze zwalczanym wrogiem. Ofiary pośród niewinnych należały do rzadkości i były zazwyczaj wynikiem przypadku, a nie celowego działania zamachowców. Rygorystycznie przestrzegali zasady: nie zabijać postronnych przypadkowych osób. Nawet po starannym wybraniu ofiary, członkowie grupy wyrażali żal z powodu odebrania życia istocie ludzkiej. Anarchiści od około 1878 r. do lat dwudziestych XX w. byli odpowiedzialni za zamordowanie wielu głów państw (1881 r. – car Aleksander II, 1901 r. – prezydent USA Wiliam Mc-

Kinley) i liczne zamachy bombowe. Jednak w ostatecznym rozrachunku – prócz rozbudzenia często przesadnych niepokojów – nie wywarli zdecydowanego wpływu na politykę wewnętrzną lub międzynarodową żadnego z krajów, w których działali.

W epoce realnego socjalizmu, działania terrorystyczne często nazywano walką narodowo-wyzwoleńczą; byli to bojownicy o wolność. Działający w XIX w. anarchiści otwarcie nazywali się terrorystami i swoją taktykę działania nazywali terroryzmem. Jedną z ostatnich grup terrorystycznych, która za taką się podawała, była żydowska organizacja „Bojownicy o Wolność Izraela”, która prowadziła swoją działalność w latach czterdziestych ubiegłego stulecia. Ze względu na to, że termin terroryzm zaczął nabierać pejoratywnego znaczenia, niemal wszystkie organizacje, posługujące się w swoim działaniu terroryzmem, unikają w swoich nazwach terminu terroryzm. Są to przeważnie fronty wyzwolenia, obrońcy wolności, bojownicy, ruch młodych itp.

Rozważając problematykę współczesnego terronu i terroryzmu, można dojść do wniosku, że terroryzm jest w wielu przypadkach zwykłym kontr terrorem, czyli odpowiedzią i obroną słabszych przed represjami i terrorem władz państwowych.

Innymi słowy, zgodnie z regułą akcji i reakcji, terror to przemoc i zastraszanie stosowane przez silniejszych wobec słabszych, natomiast terroryzm jest to przemoc i zastraszanie stosowane przez słabszych wobec silniejszych. Liczne przykłady stosowania terronu w celu zdobycia, a następnie utrzymania władzy, uczyniły z przemocy zwyczajnej środek walki politycznej.

Za prekursorów tej formy działań uznać należy dziewiętnastowiecznych anarchistów, takich jak: Philippe Buonarrotti; Wilhelm Weitling, Karol Hainzen, Michał Bakunin, Piotr Kropotkin, Włodzimierz Lenin. To do ich myśli odwoływali się liderzy lewicowych organizacji terrorystycznych, działających w Europie na przełomie lat 60-tych i 70-tych. Efektem ich działań była tzn. gorąca wiosna w 1968 r.

Wtedy to właśnie doszło do gwałtownych starć i zamieszek, przede wszystkim w wielkich miastach od Madrytu przez Paryż, aż po Rzym. Była to prawdziwa eksplozja buntu zarówno przeciwko systemowi kapitalistycznemu, a także przeciw głoszonym wartościom społecznym. Na tym tle doszło do jednoczenia się studentów, skazanych na brak perspektyw znalezienia pracy, z młodymi robotnikami i bezrobotnymi. Zawiedziona młodzież uznała siebie za główną i jedyną siłę społeczną, mogącą zorganizować się po to, aby szybko zrealizować cele, których nie osiągnęli ich dziadkowie i rodzice. Zafascynowani ideą jakiegoś nowego ładu i sprawiedliwości i uznali, że powinna ona zatriumfować na gruzach dotychczasowego systemu. Idea ta olśniła ich do tego stopnia, że zostali nią zaślepieni. Swój gniew kierowali przeciwko partiom prawicy i lewicy, związkom zawodowym, parlamentowi i ustrojowi. Powstawały różne grupy i organizacje uznające się za jedyne rewolucyjne i prawo-

wicie „marksistowsko-leninowskie”, chociaż wskazania dla swej ideologii czerpały przeważnie z jednego źródła: Czerwonej książeczki Mao Tse-tunga. Chcieli działać samodzielnie. Wypowiedzieli wojnę partiom politycznym, związkom zawodowym. Ich bojówki zaczęły zarażać się przemocą, szczególnie po starciach z grupami faszystowskimi. Dostrzegli, że w przemocy jest siła, którą można wykorzystać i użyć przeciwko innym. W ulotkach i odezwach była forsowana siła i koncepcja stworzenia niezależnego od państwa, ośrodka władzy robotników i organizowania w tym celu walki zbrojnej. W konsekwencji powstało naturalne dążenie do przejścia w konspirację. W rzeczywistości nigdy nie zdobyli poparcia robotników. Zamiast porwać masy, zaczęli porywać jednostki, więzić, sądzić i skazywać na śmierć oraz mordować. Została odrzucona walka polityczna i wybrano metodę przemocy. Za jedną siłę sprawczą uznano broń i kule. Zaczęły się starcia z policją, zamachy, strzały, wybuchy i tego rodzaju działania były podejmowane przede wszystkim przez organizacje terrorystyczne we Włoszech, Francji i Niemczech.

Charakterystycznym wydaje się terroryzm włoski, posiadający bogate tradycje stosowania przemocy w walce politycznej i ekonomicznej. Powstały dwa odrębne nurty terrorystyczne: prawicowy i lewicowy.

Organizacje reprezentujące tzw. czarny terroryzm (neofaszystowski), których było ponad dwadzieścia, wzorowały się na działalności Benito Mussoliniego (1883–1945). Uważali, że cele polityczne można osiągnąć poprzez ataki, jakie stosowali anarchiści, które powinny być wspierane ideologią faszystowską. Prawicowi terroryści stanęli jednak przed zasadniczym problemem. Duża część tych ugrupowań była bardziej lub mniej wierząca – religijna. Nakazy religijne, a przede wszystkim przykazanie „nie zbijaj” pozostawały ten dylemat. Próbowano łączyć chrześcijański obowiązek wybaczenia z patriotycznym obowiązkiem zabijania: wolno mordować w imieniu narodu, ale każde takie morderstwo musi być odpokutowane. Pokuta owa mogła się odbywać w dwóch formach: sprawca zaraz po dokonaniu morderstwa zgłaszał się do władz albo „cierpiał w głębi serca swego”. Nie trzeba dodawać, że preferowano to drugie rozwiązanie.

Odmienne ideologia towarzyszyła terroryzmowi lewicowemu „czerwonemu”. Największe partie lewicowe, czyli komuniści i socjaliści, traciły autorytet i zaufanie wśród studentów. Przestali oni uważać te partie za godnych spadkobierców ruchu oporu. Fakty te wymuszały konieczność ideologicznego i politycznego odcięcia się od tradycyjnej lewicy. Organem kształtowania nowej świadomości było powstałe w roku 1960 we Włoszech pismo „Quaderni Rosii” (Czerwone Zeszyty). Studenci uważali, że tylko połączone siły robotników i inteligencji mogą doprowadzić do upadku kapitalizmu. Kiedy okazało się, że nawet połączone siły nie są w stanie tego

zrealizować, uznali, że kapitalizm można obalić używając wyłącznie siły i przemocy. Byli przekonani, że mogą zachwiać wszystkimi strukturami państwowymi, ponieważ odpowiedzialność za losy państwa była im obca, tak jak i samo państwo. Można stwierdzić, że droga do terroryzmu wiodła przez szkołę, uniwersytet i fabryki. W ich świadomości zrodziło się przekonanie, że główną winę za zamęt, sytuację gospodarczą, społeczną oraz korupcję ponosi rząd i chadecja. Ulegli również indoktrynacji lewackiej, która ich utwierdzała w przekonaniu, że partia komunistyczna zdradziła interesy proletariatu, zgodziła się na współpracę z burżuazją, a więc również należy do skompromitowanego establishmentu. Zawodowi kontestatorzy i pseudorewolucjoniści podpowiadali im, że ten cały skompromitowany świat należy zniszczyć za wszelką cenę i wszelkimi metodami, a najlepiej siłą, tzn. atakami terrorystycznymi.

Ideologicznym założeniem tych grup było odrzucenie marksistowskiego dogmatu o nieuchronnym upadku kapitalizmu. Uważali, że tylko połączone siły robotników i inteligencji mogą spowodować jego upadek. Stąd czerpali inspiracje i uzasadnienie dla dokonywanych aktów terroryzmu. Tak więc znacznie większe zagrożenie zaczęły stanowić organizacje lewackie. Ich akcje miały być lekarstwem na kłopoty, jakie mają oni sami ze sobą, a nie środkiem zaradczym na rzeczywiste problemy społeczne. I chociaż powoływali się na ideologię lewicy, to jednak lewica włoska atakowała ich na równi z bojówkami neofaszystowskimi. Pomimo tego, że posługiwali się płytką i prymitywną ideologią bardzo łatwą do obalenia, to jednak ich działania, zamachy, akcje odnosiły przez długi czas zwycięstwa nad systemem obrony i kontradziałaniami państwa. Jednak okazało się, że im dłużej istnieje kapitalizm, tym silniejszy się staje i bardziej odporny na rewolucyjne czy też pseudorewolucyjne przemiany. Po latach okazało się, że włoscy lewicowi terroryści stali się tzw. „nowobogackimi”, którzy zapragnęli zająć miejsca obsadzone przez dotychczasowe elity. Z tą różnicą, że nie chcieli się upodabniać do nich, chcieli narzucić swój sposób widzenia świata starym elitom. Nie dostrzegali żadnych mechanizmów, oprócz walki zbrojnej, które otwierałyby im drogę do sfer rządzących, czyli przyjęcia władzy, a ta w istotny sposób wpływa na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

Zdaniem prof. Ryszarda Zięby „najstarszą formułę bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych stanowi pojęcie bezpieczeństwa narodowego... w nauce zachodniej pojęcie bezpieczeństwa narodowe w zasadzie jest utożsamiane z bezpieczeństwem państwa” [Zięba 1997, s. 8]. Były ambasador RP w Paryżu, prof. Janusz Stefanowicz twierdzi, że „bezpieczeństwo stanowi absolutny miernik szans przetrwania i rozwoju danego państwa” [Stefanowicz 1984, s. 18]. Ponadto, zdaniem tego samego autora „bezpieczeństwo państwowe (narodowe) to dążenie państwa i narodu do przetrwania, zachowania własnej egzystencji i tożsamości, a więc su-

werenności i integralności terytorialnej, szansa ich utrzymania stanowi o poczuciu bezpieczeństwa danego państwa i jego społeczeństwa” [Stefanowicz 1984, s. 18].

Biorąc pod uwagę powyższe definicje, można przyjąć, że bezpieczeństwo można pojmować jako zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, tożsamość narodowa, niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju obywateli danego państwa. Bezpieczeństwo państwa obejmuje aspekty wewnętrzne i zewnętrzne. Każde państwo analizuje i ocenia ewentualne zagrożenia. Typowymi przykładami zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego na przełomie lat 60. i 70. były Włochy, a obecnie Ukraina. Wydarzenia te wywoływały i wywołują określone implikacje i zaniepokojenie na arenie międzynarodowej.

Rozwojem sytuacji wewnętrznej we Włoszech w czasach terroryzmu i jednocześnie trwającym okresie zimnej wojny, były bardzo zainteresowane supermocarstwa: ZSRR, USA, a także RFN i Pakt NATO. W wielu źródłach można doszukać się informacji nt. wspierania terroryzmu lewicowego przez Związek Radziecki. Stany Zjednoczone wypracowały strategię działania na wypadek, gdyby władzę na terytorium całych Włoch zdobyła Włoska Partia Komunistyczna. Niemcy zagroziły, że Włochy nie będą mogły korzystać z pomocy finansowej państw zachodnich. Dowództwo NATO było bardzo zaniepokojone porwaniem w 1981 r. naczelnego dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie Południowej, gen Jamesa Lee Doziera, który został odbity przez oddziały specjalne policji po 42 dniach.

Jak bardzo administracja Stanów Zjednoczonych była zaniepokojona osłabieniem struktur państwowych we Włoszech i wzrostem wpływów Włoskiej partii Komunistycznej świadczy pewien epizod, jaki przytacza, w wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej” znany pisarz włoski Andrea Camilleri, autor powieści „Kształt wody”, „Pies z terakoty”, „Złodziej kanapek”: „Otóż była sobie raz para nierozłącznych przyjaciół Sycylijczyków – Renato Guttuso, wybitny malarz, członek władz WPK i Leonardo Sciascia, pisarz, mój krajan. W dniach, kiedy Aldo Moro został porwany, nie było wiadomo, gdzie się znajduje i co się z nim dzieje. Włochy były radykalnie podzielone na tych, którzy reprezentowali twardą linię, i tych, którzy uważali, że trzeba negocjować. Guttuso powiedział wtedy do Sciascii: „Jedźmy do Berlinguera, spytajmy, co myśli”. Kiedy pojechali, zostali go w strasznym stanie. Był załamany. Powód? Przywódca Włoskiej Partii Komunistycznej bał się, że oto właśnie dokonuje się wspólna akcja CIA i KGB. Akcja, która miała stłumić tę genialną ideę, jaką był historyczny kompromis. Przeszkodzić, żeby po raz pierwszy w Europie powstał rząd katolicki popierany przez komunistów”... „Proszę wziąć pod uwagę to, że stanowisko amerykańskie, a ściślej stanowisko ówczesnego sekretarza stanu Henry’ego Kissingera, było tu skrajnie negatywne. Kiedy Moro poleciał do USA, wrócił o dwa dni wcześniej, niż

było to zaplanowane. Położył się do łóżka i przeleżał cztery dni – sposób, w jaki został potraktowany, przypisał go o chorobę. Co tu dużo mówić – za błyskotliwy pomysł rządowej współpracy z lewicą Kissinger niemal splunął mu w twarz. Bo ten pomysł nie pasował ani Rosji, ani Ameryce” [Mikołajewski 2004].

W tym miejscu należy zadać pytanie; dlaczego został porwany Aldo Moro? W okresie swojej 30-letniej kariery politycznej był sekretarzem politycznym chadecji, jej przewodniczącym, ministrem spraw zagranicznych i pięciokrotnie premierem. W 1964 r. Aldo Moro stanął na czele pierwszego rządu z udziałem socjalistów. Ten nowy układ stanowił „cierń” dla sfer przemysłowych i finansjery. Gdy na początku lat siedemdziesiątych chadecja przechodziła okres niemożności samodzielnego sprawowania władzy, Aldo Moro powrócił do oferty WPK, którą przedstawił w 1973 roku jej przywódca Berlinguer pod nazwą „historycznego kompromisu”. Można stwierdzić, że Moro został porwany i zgładzony dlatego, że skłaniał się ku „kompromisowi historycznemu”. Taka wersja może oznaczać, że porwanie Aldo Moro było wymierzone w konkretny układ polityczny. Znamienne jest, że samochód z ciałem Aldo Moro został znaleziony pomiędzy siedzibami (pośrodku drogi) Chrześcijańskiej Demokracji i Włoskiej Partii Komunistycznej. Tu rodzi się kolejne pytanie, jaką rolę odgrywa lub może odgrywać polityka mocarstwowa państwa w aspekcie nacisku politycznego w stosunku do innych państw? Np. w kwestiach geopolityki UE jest „ubogim krewnym” USA, co widać wyraźnie na przykładzie nieudanych prób prowadzenia samodzielnej polityki na Bliskim Wschodzie. Wszelkie próby wpływania na Izrael czy też prowadzenia stanowczej polityki wobec Iraku, trafiają na zupełnie odmienne stanowisko Stanów Zjednoczonych. Bardzo często zabiegi polityków europejskich kończą się porażkami, np. kryzys hiszpańsko-marokański o wysepkę Melië, w rozwiązaniu którego uczestniczący przedstawiciel Unii nie osiągnął nic. Wystarczyła interwencja USA, by problem spornej „skały” został natychmiast rozwiązany. Tu widać rolę i wpływy polityków, ale czy tym samym politykom nie podlegają służby specjalne, w istotny sposób realizujące stawiane zadania, posługując się terrorystycznymi formami prowadzenia walki?

Przykładem mogą być działania służb specjalnych zarówno USA, jak i państw byłego Układu Warszawskiego z różnego rodzaju organizacjami terrorystycznymi. Starały się one uplasować swoich agentów w ugrupowaniach terrorystycznych, aby je mieć pod „kontrolą” i w zależności od sytuacji politycznej czy gospodarczej aktywizować lub ograniczać ich działalność.

Nie ulega wątpliwości, że służby specjalne państw byłego bloku wschodniego były angażowane do wspierania w Europie Zachodniej i Ameryce Łacińskiej organizacji terrorystycznych o preferencjach lewicowych, a także różnych ruchów narodo-

wo-wyzwoleńczych na całym świecie, które w swej praktyce posługiwały się terrorystycznymi formami prowadzenia walki.

W 1967 r. na czele KGB stanął Jurij Andropow, który postanowił wyeliminować mało skuteczne operacje i podjąć nowe inicjatywy. Należy przypomnieć, że Andropow w 1956 r. był ambasadorem radzieckim w Budapeszcie i, jak można było przeczytać w publikacjach zamieszczanych po transformacji ustrojowej w Polsce, bardzo przyczynił się do inwazji wojsk radzieckich na Węgry. W okresie jego kierowania KGB, a przede wszystkim na przełomie dziesięciolecia 1970–1980, dokonało się przejście od stosunkowo rozbudowanych działań agitacyjnych i propagandowych do ściślej kontrolowanych operacji konspiracyjnych z użyciem przemocy, czyli do terroryzmu w jego bardziej dramatycznych i budzących niepokój formach. Akcje były skierowane na podważanie zaufania do rządów zachodnich oraz zakłócanie stosunków USA z sojusznikami i państwami zaprzyjaźnionymi.

Jaki był poziom zaangażowania służb specjalnych państw byłego Układu Warszawskiego na Półwyspie Apenińskim? Na to pytanie chyba nigdy nie otrzymamy pełnej i jednoznacznej odpowiedzi. Jednak w najszerszym znaczeniu, ich celem było podsycanie atmosfery wyobcowania, podejrzliwości i niezadowolenia, rozniecanie napięć i tworzenie klimatu, w którym terroryzm i gwałtowna destabilizacja stałyby się czymś wiarygodnym i naturalnym, jako przejaw napięć społecznych, wynikających z rozczarowania polityką społeczną rządów chadecji, w efekcie wprowadzenia Włoch z NATO.

Stąd też działalność grup terrorystycznych, wspieranych zarówno przez lokalnych polityków, jak i służby specjalne, przede wszystkim ZSRR, destabilizujące sytuację na Półwyspie Apenińskim, wzbudzały w Europie Zachodniej, jak i USA zaniepokojenie.

W sytuacji Włoch obawiano się, iż napięcia polityczne i społeczne we Włoszech mogą sprawić, że w przyszłości staną się one niepewnym sojusznikiem, tym samym funkcjonowanie południowego skrzydła NATO może być zdezorganizowane. Z podobną sytuacją mamy obecnie do czynienia na terenie Ukrainy, która traktowana jest przez państwa UE i USA, jako państwo stanowiące istotną strefę buforową pomiędzy UE a Rosją. Z kolei Rosja pragnie odrodzenia wielomocarstwowości. Propaganda radziecka obecnie rosyjska wspierała i wspiera tego rodzaju interpretacje, ponieważ odwracają one uwagę od dywersyjnego wkładu ZSRR, a obecnie Rosji. Nie sądzę, że dowiemy się, ile zainwestowali Rosjanie w destabilizację sytuacji w przeszłości we Włoszech, a obecnie na Ukrainie, stwarzając stan niepewności.

Czy tego rodzaju działania nie świadczą o tym, że bezpieczeństwo państwa w aktualnym układzie geopolitycznym i z zawartymi sojuszami może być wyłącznie sprawą wewnętrzną państwa?

Jeżeli przyjmiemy, że proces globalizacji będzie obejmował coraz więcej państw, to termin bezpieczeństwo nabiera charakteru ogólnoświatowego.

Trudno byłoby uwierzyć w to, że Moskwa, bacznie obserwując rozwój sytuacji we Włoszech czy Ukrainie, nie dążyła do zasiania wątpliwości i podważenia wiary w państwo, zniszczenia systemu demokratycznego i zdyskredytowania tych państw jako wiarygodnych sojuszników i poważnych partnerów gospodarczych. Nie można wykluczyć, że plany radzieckie obecnie rosyjskie obejmowały i obejmują wielostronną infiltrację oraz ukryte wspieranie ugrupowań prawicowych, aby zgodnie z zasadą akcja–reakcja, aktywizować działania ugrupowań lewicowych i w ten sposób intensyfikować i przyspieszać proces destabilizacji.

Należy nadmienić, że w styczniu 1959 r. w I Głównym Zarządzie KGB został powołany wydział D, zajmujący się dezinformacją, a jego pierwszym szefem został późniejszy rezydent KGB w Rzymie G.S. Agajanc. Propagandowe fałszerstwa zamieszczane w gazetach różnych krajów, były następnie ponownie cytowane, tym razem już jako miarodajne oceny.

Gdyby we Włoszech władzę objęła WPK, wtedy zwiększyłaby się możliwość wpływów bloku wschodniego na Włochy, jako państwa Wspólnoty Europejskiej i członka NATO. Argument ten był używany przez chadecję, która niedwuznacznie sugerowała, że takim biegiem wydarzeń jest zainteresowany ZSRR i jego sojusznicy.

Ówczesny prezydent Republiki Włoskiej Sandro Pertini w wywiadzie dla hamburskiej gazety „Die Welt” powiedział: „Ja nie wiem, ja tylko podejrzewam i dlatego mogę jedynie dać wyraz moim podejrzeniom. Jak to się dzieje, że terroryzm został rozpętany w Turcji, kraju mającym 1 000-kilometrową, wspólną granicę ze Związkiem Radzieckim? Jak to się dzieje, że stał się tak silny we Włoszech, które stanowią demokratyczny pomost pomiędzy Europą, Afryką i Bliskim Wschodem? Kilka dni później do radzieckiego MSZ został wezwany ambasador Włoch, któremu wręczono formalny protest przeciwko wypowiedziom włoskiego prezydenta. Drażliwość Moskwy wywołała szeroką debatę we Włoszech. Intellektualiści, znajdujący przyjemność w interpretowaniu terroryzmu jako jednego z przejawów zła drążącego ich społeczeństwo, mogli wciąż kwestionować dowody na radzieckie poparcie dla dywersji we Włoszech jako nieprzekonywujące. To samo odnosiło się do skłóconych polityków, którym brakowało odwagi, by stawić czoła konsekwencjom ujawnienia faktów, dostarczanych im przez własną służbę bezpieczeństwa, a świadczących o współudziale bloku radzieckiego we włoskiej dywersji” [Henze 1991, ss. 64–65].

„Terroryzm we Włoszech wyróżniał się tym, że był kierowany przez wybitne, cieszące się powszechnym szacunkiem, osobistości. Lewicowy wydawca i milioner, Giacomo Feltrinelli do chwili śmierci w 1972 r. zapewniał terrorystom środki finan-

sowe i ochronę, tudzież bezpośrednie powiązania ze Wschodem. Sam odwiedził co najmniej 22 razy Czechosłowację. Fundamenty intelektualne zakładał Antonio Negri, profesor nauk politycznych w Padwie” [Henze 1991, s. 66].

Kiedy coraz większa liczba aresztowanych członków Czerwonych Brygad zaczęła okazywać skruchę i dezertować, jeden z nich Patrizio Pecci zdecydował się mówić. Ujawnił, że „członkowie Czerwonych Brygad przez cały okres lat 70. jeździli szkolić się do Czechosłowacji. Zaświadczył też, że organizacja otrzymywała znaczne ilości broni przysyłane *via* Węgry i Austrię” [Henze 1991, s. 70].

W 1968 r. uciekł do Stanów Zjednoczonych sekretarz generalny czechosłowackiego Ministerstwa Obrony i doradca wojskowy Komitetu Centralnego KPC, Jan Sejna. W 1980 r. w wywiadzie z Michaelem Ledeenem z Instytutu Badań Strategicznych w Georgetown Sejna mówił „o sowieckiej decyzji z 1964 r. zwiększenia nakładów finansowych na światowy terroryzm, o obozach szkoleniowych, organizowanych przez KGB w Karlovych Varach, o specjalnej szkole wojskowej GRU w obozie spadochroniarzy, w lesie o powierzchni ośmiu kilometrów kwadratowych w Doupowie (50 kilometrów na południe od Karlovych Varów), gdzie szkolono czołowych terrorystów z Europy i Trzeciego świata. Feltrinelli odbył jedno szkolenie w Karlovych Varach i dwa w Doupowie. Ponadto generał Sejna ujawnił nazwiska dwunastu Włochów, w tym Renato Curcio, którzy przeszli szkolenie w jednym bądź drugim obozie” [Sterling 1990, ss. 237–238].

„Kiedy 17 grudnia 1981 r. terroryści Czerwonych Brygad porwali amerykańskiego generała Jamesa Doziera, włoskie służby bezpieczeństwa i policja natychmiast przystąpiły do działania, które otrzymały poważną pomoc od Amerykanów i służb NATO. 42 dni po uprowadzeniu Dozier został uwolniony. W ślad za uwolnieniem został aresztowany szef wydziału zagranicznego Włoskiej Federacji Pracy (UIL), Luigi Scricciolo. Aresztowanie to miało bardzo istotne konsekwencje, pozwoliło ustalić istnienie ogniw bułgarskiego we włoskim terroryzmie, ze spiskiem przeciwko papieżowi włłącznie.

Fakt, że Luigi Scricciolo był agentem bułgarskim, potwierdził Antonio Savasta, kierujący grupą Czerwonych Brygad podczas porwania gen. Doziera. Potwierdził on również, że bułgarskie służby specjalne wykazywały duże zainteresowanie tą operacją. Bardzo aktywnie angażowały się w jej organizowanie. Natomiast w zamian za „zarządzanie więźniem”, Bułgarzy przyrzekli dostarczyć większe ilości broni, jeśli Dozier zdradziłby jakieś tajemnice NATO. Bułgarzy przekazali także oferty pomocy od terrorystycznych ugrupowań z Francji, Hiszpanii i RFN. Zachęcali Czerwone Brygady do podjęcia, w czasie uwięzienia Doziera, nowych działań w celu destabilizacji Włoch.

Sam L. Scricciolo, przesłuchiwany przez sędziego Ferdinando Imposimato, przyznał się, że jest agentem bułgarskim od 1976 r. Przekazywał subsydia dla wło-

skiego ruchu pokoju na organizowanie demonstracji przeciwko NATO oraz służył jako łącznik z Czerwonymi Brygadami.

Wiosną 1981 r. jeden z „pentiti” – jak nazywano we Włoszech skruszonych terrorystów, którzy postanowili współpracować z wymiarem sprawiedliwości – wskazał na Maurizio Foliniego jako jednego z głównych łączników między włoskim terroryzmem a komórkami Organizacji Wyzwolenia Palestyny, Bułgarami i KGB. Zajmował się on handlem i dostarczaniem broni dla grup terrorystycznych, a także handlem narkotykami, sprowadzanym do Europy Zachodniej z Pakistanu przez Bułgarię. Po aresztowaniu, Folini i inni terroryści dostarczyli pierwszych dowodów na istnienie bezpośredniego wsparcia ZSRR, Bułgarii i Libii dla operacji Czerwonych Brygad. Wiele wskazuje na to, że w samych Włoszech, kontakty z członkami tej organizacji, osiedlonymi głównie na północy kraju, były w gestii Bułgarów. Możliwe są jednak także powiązania radzieckie, o których dotąd jeszcze nie poinformowano. W czasie śledztwa aresztowano blisko 300 osób.

Należy zaznaczyć, że w 1981 r. funkcja Luigi Scricciolo, jako szefa wydziału zagranicznego Włoskiej Federacji Pracy (UIL) oraz jako agenta bułgarskiego nabierała coraz większego znaczenia ze względu na jego kontakty z Lechem Wałęsą. Podróżował on do Polski nie tylko w charakterze rzecznika Włoskiej Federacji Pracy, ale i jako przedstawiciel zachodnich organizacji związkowych, oferujący Wałęsie radę i pomoc w zakładaniu „Solidarności” – maszyny do pisania, kopiarki i pieniądze. Scricciolo był gospodarzem Wałęsy w czasie jego podróży do Rzymu w styczniu 1981 r. Przez cały czas informował swych bułgarskich oficerów o wszystkim, co Wałęsa zrobił i powiedział. Informacje takie miały zapewne absolutne pierwszeństwo w przekazach do Centrali KGB w Moskwie, tym samym miały poważny wpływ na politykę ZSRR wobec sytuacji w Polsce.

W konkluzji stwierdzić należy, biorąc za przykład państwo włoskie, że u podłoża terroryzmu politycznego skierowanego przeciwko istniejącemu porządkowi, strukturom i w konsekwencji przeciwko władzy, leżały konkretne konflikty społeczne, narodowe czy nawet ideowe. Ponadto od kilkudziesięciu lat najsilniejsza partia Chrześcijańska Demokracja (Demokrazia Christiana), która w latach 1948–1953 rządziła samodzielnie, a w późniejszych okresach zawsze była członkiem koalicji rządzącej, potrafiła przejąć kontrolę nad państwowym sektorem gospodarki. Członkowie tej partii zasiadali we władzach największych koncernów przemysłowych, radia i telewizji, elektrowni, banków, kasach chorych i ubezpieczalniach emerytalnych. Tak więc miała ona powiązania ze światem przemysłu, finansów oraz środków masowego przekazu. Rządzący unikali wszelkich reform i ryzykownych decyzji, ograniczali się do zabezpieczania własnych wpływów i dochodów. To z kolei było powodem ogrom-

nych afer wśród elity politycznej, związanych głównie z przekupstwem, nadużywaniem władzy oraz powiązaniem mafijnymi. Takie nieustanne sprawowanie władzy przez jedną partię prowadziło do utraty zaufania społecznego, a w konsekwencji do wrogości wobec polityków sprawujących władzę. Rządzących dyskredytowały również skandale polityczne i afery finansowe, które kończyły się bez większych konsekwencji. Przeważnie skompromitowaną osobę przesuwano na inne stanowisko.

Spółeczeństwo wypowiadało bardzo krytyczne opinie o rządzących. Uważało, że aparat państwowy funkcjonuje niedobrze, politycy tracili zaufanie, nawet nazywano ich bandą oszustów, twierdzono, że ministrowie są niekompetentni. W latach 70. przedstawiciele dużych partii politycznych: chadecy, socjaliści i komuniści byli tak pewni poparcia swoich wyborców, że przestali interesować się ich problemami i skupili się na czerpaniu korzyści dla siebie i swoich organizacji. Nastąpił upadek prestiżu władzy, korupcja na wszystkich szczeblach administracji. Fakty te sprzyjały działalności różnych politycznych ekstremistów. Wszystkie te poczynania działaczy ze sfery rządzącej nie uszły uwagi sfrustrowanemu społeczeństwu. Typowymi przykładami społecznego niezadowolenia może być rebelia we Francji, a głównie w Paryżu w 1968 r. a obecnie na Ukrainie wydarzenia na Majdanie, pod hasłami wielkiej negacji i walki z modelem skorumpowanego państwa. Uliczne potyczki zdołały wpłynąć na opinię publiczną i działania rządu, stanowiły dowód na to, że takie formy walki mogą być skuteczne.

Na podstawie powyższych faktów nasuwa się wniosek, że terroryzm polityczny związany jest z problemami społecznymi kraju. Wiąże się z tym ściśle element polityczny, gdyż m.in. skutkiem kryzysów lub impasów politycznych jest brak rozwiązania szeregu problemów społecznych. W konkluzji stwierdzam za prof. Kunikowskim, że „Bezpieczeństwo to pojęcie odzwierciedlające brak zagrożeń i jego poczucie. Zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. Współczesny miernik szans istnienia, przetrwania i rozwoju państwa, społeczeństwa oraz jego obywateli” [Kunikowski 2002, s. 165].

W aktualnej sytuacji polityczno-militarnej w świecie, a przede wszystkim w dobie niemal wszechobecnego terroryzmu, głównie tzw. **terroryzmu islamskiego**, zadziwiające jest to, że państwa jako organizacje prawno-społeczne ze swoimi mieszkańcami, z określonymi w atlasach granicami, zmuszane są w trosce o swoje bezpieczeństwo i bezpieczeństwo obywateli, prowadzić walkę z „państwami”, które nie istnieją, które nie mają granic, ale dysponują potężnymi środkami niszczenia i stosują tzw. broń słabych, czyli terroryzm.

Bibliografia

Ambroziewicz J. (1988), *Aniołowie śmierci*, Warszawa.

Aronson E. (2001), *Człowiek istota społeczna*, Warszawa.

Cupryjak A. (1998), *Wpływ terroryzmu na środowisko bezpieczeństwa*, Warszawa. Encyklopedia Popularna – wydanie IV (1983), PWN, Warszawa.

Faligot R., Kauffer R. (1998), *Służby specjalne*, Warszawa.

Geartg C. (2001), *Terroryzm*, Warszawa.

Gierowski J.A. (1999), *Historia Włoch*, Warszawa – Wrocław – Kraków.

Henze P.B. (1991), *Spisek na życie papieża*, Warszawa.

Kucharski M. (2013), *Edukacja Obronna, Polska i Świat*, Łódź – Warszawa.

Kunikowski J. (2002), *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa.

Lewandowska-Kraińska A. (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Republiki Włoskiej w dobie terroryzmu*, AP Siedlce.

Mikołajewski J. (2004), *Amarcord. Rozmowa z Andreą Camillerim*, „Gazeta Wyborcza” z 10-11 stycznia.

Stefanowicz J. (1984), *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa.

Sterling C. (1990), *Sieć terroru*, Warszawa.

Walicki A. (1973), *Rosyjska Filozofia i myśl społeczna od Oświecenia do Marksizmu*, Warszawa.

Zbigniew Groszek | zgroszek@wp.pl

Społeczna Akademia Nauk

Użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne

The Use of the Polish Armed Forces in Responding to the Non-military Threats

Abstract: This article is an attempt to answer the question: how Polish Armed Forces respond to non-military threats in the crisis management system? It presents the structure and crisis management plans of the Ministry of National Defence, as well as the strength and the measures that the Polish Armed Forces may designate to undertake the tasks in the crisis management system. It indicates the main reasons for increasing the role of the Polish Armed Forces in this system, as well as the existing shortcomings, especially in the field of cooperation between the military and civilian components. It also points to the elements in the functioning of the crisis management system and the Polish Armed Forces in this system, which have a decisive impact to ensure national security.

Key-words: armed forces, non-military threats, crisis management, national security, national defence, civil planning.

Bezpieczne państwo to takie, w którym poziom zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych lub inaczej ujmując militarnych i niemilitarnych jest akceptowalny, co oznacza, że nie są zagrożone jego interesy narodowe, funkcjonowanie i rozwój.

Osiągnięcie i utrzymanie takiego stanu jest możliwe tylko wtedy, gdy wszystkie instytucje i organy państwa – te kierujące bezpieczeństwem i te wykonawcze, tworzące system bezpieczeństwa narodowego¹, będą właściwie przygotowane, wyposażone i zorganizowane do realizacji zadań obronnych i ochronnych, mających na celu przeciwstawienie się wszelkim zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. W systemie bezpieczeństwa narodowego jego podstawowym, operacyjnym elementem wykonawczym, który jest przygotowany i w stałej gotowości do przeciwstawienia się tym zagrożeniom, są Siły Zbrojne RP.

Obecny charakter i coraz szerszy zakres zagrożeń niemilitarnych, z którymi często nie radzą sobie służby przeznaczone do ich zwalczania, wymusza potrzebę użycia Sił Zbrojnych RP do przeciwstawienia się tym zagrożeniom.

Zatem nasuwa się pytanie: **jakimi siłami, w jaki sposób Siły Zbrojne RP reagują na zagrożenia niemilitarne?**

Na podstawie przeprowadzonych badań, obejmujących doświadczenia historyczne i obecne rozwiązania, a także doświadczenia innych państw oraz poglądy teoretyczne, [Sobolewski 2013, ss. 121–122] określił zasady, którym powinien podlegać proces udzielania pomocy wojskowej władzom cywilnym i społeczeństwu w sytuacji zagrożeń niemilitarnych:

- zadania wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa realizuje się, gdy nie ma sprzeczności z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa (przestrzeganie porządku konstytucyjnego, praw człowieka i obywatela, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi);
- użycie sił wojskowych realizowane jest w interesie publicznym;
- pomoc wojskowa udzielana jest wtedy, gdy zachodzi obiektywna konieczność;
- użycie sił wojskowych nie może stanowić sposobu na zastąpienie nieudolności instytucji cywilnych;
- działanie wojska nie może stanowić konkurencji dla instytucji cywilnych;
- wydzielane jednostki sił zbrojnych stanowią uzupełnienie sił zaangażowanych w reagowanie na sytuację kryzysową;
- użycie wojska następuje według wcześniej uzgodnionych planów zarza-

1. System bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze). Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik nr 2 – Wykaz głównych kategorii pojęciowych, BBN, Warszawa 2013, s. 250.

dziania kryzysowego lub w trybie doraźnym – na wezwanie o pomoc zgodnie z istniejącymi rozwiązaniami prawnymi;

- o użyciu sił wojskowych decyduje pilna potrzeba, zwłaszcza, gdy: działanie przekracza możliwości władz cywilnych, życie ludzkie jest zagrożone, sytuacja ma charakter kryzysowy;
- uzasadnione przypadki doraźnego użycia wojska mają miejsce wtedy, gdy dochodzi do: zagrożenia porządku prawnego, zdrowia i życia ludzkiego, dóbr, ważnych dokumentów lub cennych elementów środowiska, łamania praw człowieka i obywatela;
- działania wojska w ramach wsparcia nie mogą być organizowane pochopnie i narażać go na negatywną opinię społeczną.

Autor wyżej wymienionych zasad podkreśla, że ich przestrzeganie pozwoli na wypełnianie zasadniczej misji SZ RP i często będzie decydowało o powodzeniu współpracy władz cywilnych z Siłami Zbrojnymi RP w zakresie zarządzania kryzysowego.

Efektywna realizacja zadań w systemie zarządzania kryzysowego przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, zgodnie z zasadami określonymi w dokumentach normatywnych, wymaga należytego ich zaplanowania, zorganizowania i wykonania, co można osiągnąć jedynie wówczas, gdy w Siłach Zbrojnych RP będą w tym celu zorganizowane niezbędne organy kierownicze (dowodzenia) i wykonawcze (oddziały i pododdziały) oraz zostaną wydzielone nieodzowne zasoby logistyczne.

Na potrzeby sprawnego kierowania i skutecznej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, Minister Obrony Narodowej powołał w 2008 roku Zespół Zarządzania Kryzysowego w resorcie obrony narodowej [Dz. Urz. MON z 2008 nr 19 poz. 250], którego zasadniczym przeznaczeniem jest pełnienie funkcji doradczej i opiniodawczej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Wspiera on ministra w podejmowaniu decyzji w zakresie zaangażowania jednostek Sił Zbrojnych RP do działań w ramach zarządzania kryzysowego. Natomiast, od stycznia 2011 roku w strukturach MON zaczęło funkcjonować Centrum Zarządzania Kryzysowego [Dz. Urz. MON z 2010 nr 14 poz. 183]. Jest ono jednostką organizacyjną właściwą w zakresie analizowania i oceny zagrożeń kryzysowych oraz monitorowania sytuacji operacyjno-szkoleniowej w Siłach Zbrojnych RP, planowania i koordynowania użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP w sytuacjach zaistnienia niemilitarnych zagrożeń kryzysowych oraz wszechstronnego wsparcia procesu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego w resorcie obrony narodowej. Centrum to odpowiada także za doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej, jak również prowadzenie współpracy w sprawach udziału resortu w przedsięwzięciach operacyjnych i szkoleniowych związanych

z zarządzaniem kryzysowym — w układzie zarówno narodowym, sojuszniczym, jak i międzynarodowym [Banasik 2012, s. 93].

W trakcie realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, reagowania na nie i usuwania ich skutków, jednostki Sił Zbrojnych RP współdziałają z przedstawicielami administracji terenowej. Sprawna koordynacja wspólnych przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa ludzi i środowiska ma doprowadzić do optymalnego wykorzystania potencjału sił zbrojnych i administracji terenowej. W tym celu, na szczeblu dowództw rodzajów sił zbrojnych², inspektoratów i służb powołane zostały grupy reagowania kryzysowego, natomiast grupy operacyjne na szczeblu dowództw: korpusów i związków taktycznych, baz lotniczych, oddziałów Żandarmerii Wojskowej oraz wojewódzkich sztabów wojskowych. Na szczeblu jednostek wojskowych powstały zespoły operacyjne (rysunek 1). Utworzone grupy reagowania kryzysowego oraz grupy i zespoły operacyjne są komórkami nieetatowymi — są aktywowane wówczas, gdy pojawia się i rozwija sytuacja kryzysowa [Sobolewski 2013, s. 110].

Rysunek 1. Struktura systemu zarządzania kryzysowego MON



Źródło: opracowanie własne.

Działania w systemie zarządzania kryzysowego muszą być dokładnie zaplanowane. W myśl Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na każdym szczeblu administracji

2. Od 1.01.2014 r. w Siłach Zbrojnych RP funkcjonują dwa dowództwa rodzajów sił zbrojnych – Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych.

publicznej musi być opracowany plan zarządzania kryzysowego. Tworzony jest Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, a ponadto takie plany opracowują ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych [szerzej: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 5 i 12]. Także w resorcie obrony narodowej został opracowany plan zarządzania kryzysowego MON, który odnosi się do możliwości realizacji zadań przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, określonych w omówionym wyżej artykule 25 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Plan ten określa gotowość wydzielonych sił i środków, procedury ich aktywacji, organizację dowodzenia i łączności, zasady koordynacji działań oraz organizację zabezpieczenia logistycznego i medycznego. W planie zostały ujęte zasoby Sił Zbrojnych RP, które mogą być użyte w systemie zarządzania kryzysowego do wsparcia organów administracji publicznej i społeczeństwa. Plan zawiera 10 załączników, stanowiących szczegółowe plany odnoszące się do wszystkich wskazanych w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym możliwych obszarów, w których SZ RP mogą wspierać organy władzy publicznej, społeczeństwo i inne formacje oraz instytucje w sytuacjach kryzysowych niemilitarnych. Są to załączniki dotyczące użycia Sił Zbrojnych RP w [Sobolewski 2013, s. 124]:

- działaniach antyterrorystycznych i utrzymania porządku publicznego;
- izolowaniu zagrożonego obszaru oraz działaniach zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
- sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu, a także oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianie;
- monitorowaniu i ocenie skutków zagrożeń niemilitarnych;
- likwidacji skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- naprawie i odbudowie zniszczonej infrastruktury technicznej oraz zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- działaniach przeciwepidemicznych, sanitarnohigienicznych, udzielaniu pomocy medycznej oraz likwidowaniu skażeń i zakażeń biologicznych;
- ewakuacji ludności i mienia oraz ochronie terenu podczas zagrożeń niemilitarnych;
- ochronie i zabezpieczeniu obiektów infrastruktury krytycznej użytkowanych przez MON.

Każdy z powyższych planów szczegółowych ma określony układ i zawiera w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń: unormowania prawne w zakresie udziału SZ RP w przeciwdziałaniu zagrożeniu; szczegółową charakterystykę zagrożenia; wykaz

zadań realizowanych w sytuacji wystąpienia zagrożenia; szczegółowe procedury aktywacji sił i środków; zabezpieczenie działań sił i środków w sytuacji kryzysowej; zakres współdziałania z układem militarnym; szczegółowe wykazy sił i środków wydzielanych do działań kryzysowych; czasy gotowości do użycia wydzielanych sił i środków. Zgodnie z opracowanymi planami, do każdego rodzaju zagrożenia utrzymywany jest odpowiedni zestaw sił i środków, które Siły Zbrojne RP są w stanie wydzielić [Lidwa, Krzeszowski, Więcek 2010, s. 88].

Jak już wcześniej wspomniano, plany zarządzania kryzysowego opracowywane są na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Ważnym jest, aby plan zarządzania kryzysowego MON i plany użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych niemilitarnych były kompatybilne z planami opracowywanymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej: centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W tym celu musi być utrzymywana i realizowana ciągła współpraca organów cywilnych i wojskowych we wszystkich fazach reagowania kryzysowego.

Opracowane plany zarządzania kryzysowego powinny spełniać następujące wymagania [Sobolewski 2013, s. 127]:

- kompleksowości, polegającej na uwzględnieniu wszystkich możliwych zagrożeń, które mogą wystąpić na danym obszarze oraz ujęciu wszystkich podmiotów uczestniczących w przeciwdziałaniu, reagowaniu i likwidacji skutków;
- funkcjonalności, polegającej na zapewnieniu przydatności planu we wszystkich sytuacjach kryzysowych oraz określeniu stałych funkcji podmiotów ratowniczych i pomocowych we wszystkich fazach reagowania kryzysowego;
- użytkowości, polegającej na przyjęciu jednolitej struktury planów i formy dokumentów szczegółowych oraz zapewnieniu prostoty posługiwania się dokumentami planistycznymi w przypadku różnych zdarzeń.

W celu realizacji zadań zawartych w ww. planach, Siły Zbrojne RP utrzymują w gotowości do użycia około 10 tys. żołnierzy ze wszystkich rodzajów sił zbrojnych, w tym wyspecjalizowane pododdziały, wyposażone w odpowiedni sprzęt (około 1 300 pojazdów i ponad 400 jednostek sprzętu specjalistycznego). Są to:

- wojskowe jednostki odbudowy (WJO) (do 2012 roku nosiły one nazwę – pododdziały ratownictwa inżynieryjnego i były przeznaczone do prowadzenia akcji ewakuacyjno-ratunkowych i prac drogowo inżynieryjnych podczas usuwania skutków klęsk żywiołowych). Od 2012 roku w wojskach inżynieryjnych formułowane są wojskowe jednostki odbudowy. Ma powstać 10 takich jednostek, które będą podległe bezpośrednio Dowódcy Generalnemu RSZ. Są to jednostki mobilne, samodzielne i samowystarczające pod względem specjalistycznym, zdolne do realizacji zadań

ewakuacyjnych oraz prac inżynierskich bez udziału podmiotów cywilnych. Ich podstawowe zadania to: tymczasowa odbudowa uszkodzonej infrastruktury drogowo-mostowej; wzmacnianie i odbudowa wałów przeciwpowodziowych; ewakuacja ludzi i mienia; wypompowywanie wody z zalanych budynków; zasilanie w energię elektryczną rejonów odciętych od źródeł zasilania. Każdorazowo struktura tych jednostek będzie dopasowana do rodzaju zaistniałej sytuacji kryzysowej oraz potrzeby realizacji specjalistycznych zadań. Modułowa struktura WJO powinna zawierać: element dowodzenia; specjalistyczne elementy inżynierskie (grupa mostowa, grupa drogowa, grupa zasilania w energię elektryczną, grupa oczyszczania wody; grupa ewakuacyjna); grupę transportową oraz grupę wsparcia logistycznego³.

- zespoły rozpoznania biologicznego, wykorzystywane podczas skażeń środkami biologicznymi do rozpoznania rodzaju środka biologicznego i oznaczenia granic rejonu objętego działaniem tego czynnika;
- chemiczno-radiacyjne zespoły awaryjne, przeznaczone głównie do usuwania skutków oddziaływania toksycznych środków przemysłowych i bojowych środków trujących oraz prowadzenia prac odkażających i dezaktywujących środki chemiczne i radiacyjne;
- grupy ratownictwa lotniczego, przeznaczone do ratowania życia załóg lotniczych środków wojskowych, jak również do udzielania pomocy w przypadku wystąpienia wypadków lotnictwa cywilnego;
- grupy naziemnego poszukiwania, wspierające akcje poszukiwawczo-ratownicze z powierzchni lądu;
- minerskie patrole oczyszczania, przeznaczone do rozpoznania i unieszkodliwiania sprzętu, amunicji oraz przedmiotów wybuchowych niewiadomego pochodzenia [Lidwa, Krzeszowski, Więcek 2010, s. 87].

Zgodnie z opracowanymi planami użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do każdego rodzaju zagrożenia utrzymywany jest odpowiedni zestaw sił i środków, które Siły Zbrojne RP są w stanie wydzielić. Dla przykładu, na podstawie „Planu użycia Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych i utrzymania porządku publicznego” Siły Zbrojne RP do realizowania takich zadań, jak: bezpośrednie akcje antyterrorystyczne, osłona rejonu działań antyterrorystycznych i wsparcie akcji, izolacja rejonów działań antyterrorystycznych, utrzymują około trzech tysięcy

3. *Użycie Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych*, prezentacja CZK MON w AON, Warszawa Rembertów, 28 lutego 2013 [online], http://piwsuwalki.pl/images/articles/obrona_cywilna/Uzycie_Sil_Zbrojnych_RP_do_wsparcia_administracji_publicznej_w_sytuacjach_kryzysowych.pdf dostęp: 12 czerwiec 2014.

żołnierzy zebranych w odpowiednie pododdziały oraz sześć tysięcy jednostek sprzętu pochodzących z Wojsk Lądowych, Wojsk Specjalnych, Marynarki Wojennej i Żandarmerii Wojskowej. Ponadto w gotowości do realizacji przedsięwzięć wynikających ze skutków działań o charakterze terrorystycznym utrzymuje się grupy poszukiwawczo-ratownicze oraz chemiczno-radiacyjne zespoły awaryjne i zespoły rozpoznania biologicznego. W przypadku prowadzenia działań antyterrorystycznych w portach morskich i na polskich wodach terytorialnych w odniesieniu do wszystkich statków, a w przypadku statków pod polską banderą także na wodach międzynarodowych, wykorzystywane będą w takich sytuacjach okręty dyżurne, samoloty rozpoznawcze, śmigłowce oraz siły specjalne Marynarki Wojennej, a także grupa morska (zespół bojowy) z jednostki GROM. Istotną rolę w zwalczaniu terroryzmu powietrznego odgrywają Siły Powietrzne, pełniąc dyżur w ramach zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO (NATINADS). Do zapewnienia skutecznego działania w takich przypadkach utrzymywane są w stałych dyżurach siły rozpoznania radiolokacyjnego i radioelektronicznego oraz samoloty lotnictwa myśliwskiego.

Inny przykład dotyczy realizacji, przez wydzielone oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, zadań dotyczących akcji poszukiwawczo-ratowniczych. Zgodnie z opracowanym planem, do tego rodzaju zadań przygotowanych jest około 1 200 żołnierzy i 200 jednostek sprzętu z poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Są to specjalistyczne siły przygotowane do działań w ramach Systemu Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego oraz Systemu Poszukiwania i Ratownictwa na Morzu, takie jak: Ośrodek Koordynacji i Poszukiwań Ratownictwa Lotniczego w Warszawie; Ośrodek Koordynacji i Poszukiwań Ratownictwa Morskiego w Gdyni; obsady stanowisk dowodzenia; dyżurne statki powietrzne (samoloty i śmigłowce) wydzielane z Sił Powietrznych, Wojsk Lądowych oraz Marynarki Wojennej; dyżurne okręty ratownicze; około 100 grup naziemnego poszukiwania. Najczęściej do akcji poszukiwawczo-ratowniczych angażowane są, będące w stałym dyżurze, śmigłowce lotnictwa Marynarki Wojennej, które udzielają pomocy załogom kutrów i statków w rejonie wód terytorialnych RP [Lidwa, Krzeszowski, Więcek 2010, ss. 88–92].

Zaangażowanie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, ich aktywacja do realizacji zadań w systemie zarządzania kryzysowego, może odbywać się, w zależności od miejsca, czasu i charakteru sytuacji kryzysowej, na jeden z trzech sposobów: podstawowy, alarmowy lub nakazowy. Sposób podstawowy jest najbardziej czasochłonny. Można go stosować przede wszystkim w sytuacji narastającego kryzysu i stopniowego wprowadzania sił i środków do działań. Polega on na tym, że przedstawiciel określonego szczebla administracji publicznej, gdzie nastąpiło zagrożenie, powiadamia ogniwa nadrzędne do szczebla wojewody włącznie, a ten poprzez Wojewódzki

Sztab Wojskowy powiadamia właściwe dowództwo rodzajów sił zbrojnych⁴, które z kolei zarządza przystąpienie do akcji określonych jednostek wojskowych. Powiadomienie powinno być poparte pisemnym wnioskiem wojewody. W sposobie alarmowym, kiedy występuje istotny deficyt czasu, aktywacja sił wspierających jest bardziej uproszczona. W takiej sytuacji organ administracji samorządowej (gmina, powiat), na obszarze którego wystąpiło zagrożenie, zwraca się z prośbą o wsparcie bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej, która, zgodnie z wcześniej przygotowanymi planami, zobowiązana jest do udzielenia mu określonej pomocy. Decyzję o użyciu wojsk podejmuje dowódca tej jednostki wojskowej, powiadamiając o tym fakcie swojego przełożonego. Wprowadzenie do działań określonych sił wojskowych sposobem nakazowym może być przeprowadzone w wyjątkowych sytuacjach. Wówczas użycie wojsk odbywa się na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej albo rozkazu właściwego dowódcy rodzajów sił zbrojnych. Dowódca włączanego do działań zgrupowania zadaniowego wojsk jest zobowiązany nawiązać kontakt z organami samorządu terytorialnego kierującymi działaniami ratowniczymi, a następnie przystąpić do realizacji zadań zgodnie z ich poleceniami. Z dotychczasowych doświadczeń użycia Sił Zbrojnych RP w systemie zarządzania kryzysowego oraz przeprowadzonych w tym zakresie ćwiczeń wynika, że najbardziej racjonalne wykorzystanie wydzielonych sił wojskowych zapewnia sposób podstawowy i to on powinien być stosowany najczęściej. Natomiast pozostałe sposoby umożliwiają aktywację jednostek wojskowych w wyjątkowych sytuacjach, które wymagają szybkiego działania (sposób alarmowy) lub większej skali działań (sposób nakazowy) RP [Lidwa, Krzeszowski, Więcek 2010, ss. 107–109].

Doświadczenia z ostatnich lat wskazują na znaczący wzrost roli Sił Zbrojnych RP w systemie zarządzania kryzysowego. Wynika to z kilku przyczyn. Pierwsza, to wzrastająca skala zagrożeń niemilitarnych oraz strat, jakie one niosą, które współcześnie określa się nie mniej groźnymi od wojen i ich skutków. Po drugie, to immanentne cechy sił zbrojnych, ich dyspozycyjność, zdyscyplinowanie, mobilność, stała gotowość bojowa, wyposażenie w specjalistyczny sprzęt oraz zdolność do niesienia pomocy władzom i społeczeństwu w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, takich jak klęski żywiołowe czy awarie techniczne, a także w zabezpieczeniu organizacji imprez masowych, uszczelnieniu granic państwowych, zwalczaniu terroryzmu itp. Po trzecie, to niewydolność organizacyjna i wykonawcza stałych służb cywilnych sys-

4. Zgodnie z Ustawą z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 852, od 1 stycznia 2014 r. w systemie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP funkcjonują dwa dowództwa rodzajów sił zbrojnych – generalne i operacyjne.

temu zarządzania kryzysowego (policji, straży pożarnych, pogotowia ratunkowego, służb komunalnych) w sytuacji nagłego wzrostu zagrożenia na dużą skalę, a tym samym wzrostu potrzeb ochronnych, ratowniczych, logistycznych, inżynierskich czy innych. W takich szczególnych sytuacjach zagrożeń i potrzeb zachodzi nie tylko potrzeba, ale konieczność wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne. Przykładem takiej sytuacji była powódź w 1997 r., która obnażyła słabość i brak koordynacji działań struktur państwowych, brak zintegrowanego systemu ratowniczego oraz ogólne nieprzygotowanie na wypadek klęsk żywiołowych o dużej skali. Z „Raportu o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska” opublikowanego przez BBN w 1997 r. wynika, że wojsko okazało się w pełni mobilną i odpowiedzialną formacją, realizującą podstawowe zadania w działaniach przeciwpowodziowych. Decyzje o włączeniu wojska do tej akcji podjęto w Ministerstwie Obrony Narodowej i już po 2–3 godzinach skierowano pierwsze jednostki wojskowe do działań ratowniczych. W wyniku wzrastającego zagrożenia podjęto decyzję o mobilizacji żołnierzy rezerwy. Udział wojska w tej akcji miał na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia, a w szczególności: ochronę mostów, śluz, urządzeń piętrzących, i innych budowli hydrotechnicznych; ochronę wałów przeciwpowodziowych; usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód; doraźną naprawę dróg i mostów; ewakuacje ludności i jej mienia z terenów szczególnie zagrożonych i zalanych; dowóz żywności, środków medyczno-sanitarnych, wody pitnej i paszy; przewożenie ludzi do pracy z rejonów objętych powodzią. W wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar, hospitalizowano ponad 600 osób, przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych, koców, materaców, namiotów oraz tysiące ton żywności. Podobnej pomocy wojsko udzieliło społeczeństwu w powodzi w 2010 r. Udział Sił Zbrojnych RP w likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń, głównie podczas katastrofalnych powodzi w 1997 i 2010 roku oraz innych zdarzeniach o zasięgu regionalnym i lokalnym wykazał, że sprzęt wojskowy, konstruowany głównie dla potrzeb pola walki, okazał się przydatny w działaniach ratowniczych, podczas likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych szczególnych zagrożeń [Gąsiorek 2011, ss. 280–286].

Jak już wcześniej wspomniano, w Siłach Zbrojnych RP utrzymuje się corocznie określoną ilość sił i środków do realizacji zadań w systemie zarządzania kryzysowego. W 2012 roku Siły Zbrojne RP utrzymywały w gotowości do reagowania na zagrożenia niemilitarne, realizowanego w systemie zarządzania kryzysowego: 9 513 żołnierzy, 1 094 pojazdów, 456 jednostek sprzętu specjalistycznego, 86 łodzi, 6 okrętów, i kutrów, 38 śmigłowców, 4 samoloty, 40 transporterów pływających PTS, z których użyto: 548 żołnierzy, około 50 jednostek sprzętu specjalistycznego w tym

7 x CASA C-295M, 4 x M-28 Bryza. Siły te użyto do realizacji następujących zadań: usunięto zatory lodowe na terenie województw: śląskiego, opolskiego, mazowieckiego, lubelskiego; zbudowano 3 tymczasowe przeprawy mostowe (DMS) w powiatach: lwóweckim, lubańskim i jeleniogórskim woj. dolnośląskiego; przeprowadzono dezynfekcje zalanych budynków i mieszkań w miejscowości Olszyna, woj. dolnośląskie; przeprowadzono akcję poszukiwawczo-ratowniczą paralotniarza w rejonie miejscowości Miłków, woj. dolnośląskie; przeprowadzono rozpoznanie substancji niebezpiecznej w miejscowości Borne Sulino w woj. zachodniopomorskim; przeprowadzono oczyszczanie terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych – (8 016 zgłoszeń); zrealizowano 11 misji w ramach „Akcji Serce”.

W okresie od 4 czerwca do 2 lipca 2012 Siły Zbrojne RP uczestniczyły w zabezpieczeniu EURO 2012 wydzielając 3 356 żołnierzy, około 1 200 jednostek sprzętu w tym 7 samolotów, 15 śmigłowców i 1 okręt wojenny do realizacji zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa przestrzeni powietrznej RP oraz wsparcia władz cywilnych w zakresie zabezpieczenia antyterrorystycznego, OPBMR, medycznego, inżynieryjnego, transportowego, dowodzenia i łączności oraz logistycznego. Lotnictwo Sił Powietrznych i Wojsk Lądowych wykonało 19 misji samolotów F-16, 42 loty śmigłowców Mi-24, 3 loty samolotów CASA – 295M, 9 lotów śmigłowców transportowych, a natowski system AWACS – 2 misje samolotu E-3A. Żandarmeria Wojskowa przeprowadziła 11 170 patroli. Patrole rozminowania wojsk inżynieryjnych interweniowały 51 razy. Zapewniono również zakwaterowanie funkcjonariuszom Policji i Straży Granicznej wydzielając 2 300 miejsc⁵.

Powyższe przykłady świadczą o znaczącej roli Sił Zbrojnych RP w systemie zarządzania kryzysowego, ale także o istnieniu wielu braków i niedociągnięć w funkcjonowaniu tego systemu, leżących głównie po stronie cywilnej. Nie będą one jednak przedmiotem szczegółowych analiz w niniejszym artykule. Natomiast, z punktu widzenia roli Sił Zbrojnych RP oraz organów administracji publicznej wszystkich szczebli, z którymi współdziałają jednostki wojskowe w systemie zarządzania kryzysowego, bardzo ważnym jest szkolenie, mające na celu podniesienie na wyższy poziom współpracy tych organów. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe tylko wtedy, gdy szkolenie dowództw i jednostek wydzielonych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych niemilitarnych będzie zintegrowane z planowa-

5. *Mówi o tym: Użycie Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych*, prezentacja CZK MON w AON, Warszawa Rembertów, 28 lutego 2013 [online], http://piwsuwalki.pl/images/articles/obrona_cywilna/Uzycie_Sil_Zbrojnych_RP_do_wsparcia_administracji_publicznej_w_sytuacjach_kryzysowych.pdf, dostęp: 12 czerwiec 2014.

niem i procesem szkolenia administracji publicznej i służb cywilnych na wszystkich szczeblach. Wymagać to będzie: jasno sformułowanych celów szkolenia, wspólnych dla obu podmiotów – cywilnych i wojskowych; właściwego doboru form i treści szkolenia, zapewniających łączenie teorii z praktyką, umożliwiających wykorzystanie doświadczeń i wniosków z dotychczasowych działań oraz nabytej wiedzy i umiejętności w ich działalności bieżącej; powierzenia planowania i organizacji ćwiczeń i szkoleń połączonym cywilno-wojskowemu zespołom autorskim i kierowniczym oraz uwzględnienia w treści szkoleń i ćwiczeń miejscowych zagrożeń i potrzeb. Tak przygotowane i prowadzone szkolenia powinny zapewnić pełne i efektywne połączenie wysiłków podmiotów cywilnych i wojskowych w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne w systemie zarządzania kryzysowego.

Poza wyżej opisanym szkoleniem, na zwiększenie możliwości Sił Zbrojnych RP w zakresie reagowania na zagrożenia niemilitarne, będą miały także wpływ planowane zmiany w organizacji i funkcjonowaniu Narodowych Sił Rezerwowych, które, zgodnie z założeniami nowej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2014 roku [pkt. 119 strategii, str. 46], „... powinny stać się formacjami zwartymi, umożliwiającymi realne wzmocnienie i uzupełnienie zdolności operacyjnych zarówno na potrzeby lokalnego reagowania w sytuacjach kryzysowych, jak i w warunkach ich użycia do działań w obronie kraju”. W myśl tych założeń, w najbliższym czasie w Siłach Zbrojnych RP planuje się przekształcenie Narodowych Sił Rezerwowych w wojewódzkie oddziały terenowe, które w czasie pokoju utrzymywałyby gotowość do rozwinięcia się i reagowania na zagrożenia kryzysowe, a na czas wojny rozwijałyby się mobilizacyjnie w większe struktury [Szef BBN dla PAP: chcemy przekształcić NSR w wojewódzkie oddziały terenowe (online), <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6090,Szef-BBN-dla-PAP-chcemy-przekształcić-NSR-w-wojewodzkie-oddziały-terenowe.html>, dostęp: 6 listopad 2014].

Podsumowując, należy podkreślić, że istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego są Siły Zbrojne RP, które posiadają specyficzne, w porównaniu do innych sił reagowania, możliwości podejmowania skutecznych działań w sytuacjach kryzysowych niemilitarnych, dzięki czemu stały się one filarem wsparcia organów władzy i społeczeństwa w takich sytuacjach, a ten obszar zadań stał się dla nich tak samo ważnym zakresem działalności, jak kształtowanie i zapewnienie bezpieczeństwa militarnego. Można zatem stwierdzić, że udział Sił Zbrojnych RP w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne w systemie zarządzania kryzysowego ma istotny, niekwestionowany i pozytywny wkład na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, szczególnie bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte:

Banasik M. (2012), *Centrum Zarządzania Kryzysowego MON* [w:] G. Sobolewski (red.), *Rola i zadania Sił Zbrojnych RP we współczesnym zarządzaniu kryzysowym Polski*, Warszawa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2013), *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik nr 2 – Wykaz głównych kategorii pojęciowych*.

Gąsiorek K. (2011), *Siły zbrojne w ratownictwie* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W. (2010), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.

Sobolewski G. (2013), *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 852.

Zarządzenie nr 29/MON Ministra Obrony Narodowej z 3 października 2008 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Obrony Narodowej, Dz. Urz. MON z 2008 r. nr 19 poz. 250.

Decyzja nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej, Dz. Urz. MON z 2010 r. nr 14 poz. 183.

Zbigniew Groszek | zgrosszek@wp.pl

Społeczna Akademia Nauk

Prawne podstawy użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne

The Legal Basis of using the Polish Armed Forces in Responding to the Non-military Threats

Abstract: This article is an attempt to answer the question: On the basis of what legal standards the Polish Armed Forces respond to non-military threats in the crisis management system? It contains characteristics of non-military threats, as well as the essence of crisis management and crisis management system. The essential content of this article is to characterize and assess the most important, current existing legislation regulating the participation of Polish Armed Forces in responding to the non-military threat in the crisis management system.

Key words: armed forces, non-military threats, crisis management, national security.

Do niedawna w społeczeństwie funkcjonowało przekonanie, że Siły Zbrojne RP służą głównie obronie Rzeczypospolitej przed zagrożeniami zewnętrznymi. Jednakże obecny charakter zagrożeń niemilitarnych i ich coraz szerszy zakres, z którymi często nie radzą sobie służby przeznaczone do ich zwalczania, wymusza potrzebę użycia Sił Zbrojnych RP do przeciwstawienia się tym zagrożeniom. Zmieniło to optykę społeczeństwa na rolę i zadania Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego.

Zatem, nasuwa się pytanie: **Na podstawie jakich norm prawnych Siły Zbrojne RP reagują na zagrożenia niemilitarne?**

Żeby odpowiedzieć na to pytanie trzeba, dla lepszego zrozumienia omawianej problematyki, w pierwszej kolejności przybliżyć istotę takich pojęć, jak: zagrożenia niemilitarne i ich rodzaje, a także zarządzanie kryzysowe i system zarządzania kryzysowego, ponieważ to w tym systemie Siły Zbrojne RP reagują na zagrożenia niemilitarne.

Określając, czym są zagrożenia niemilitarne, należy przypomnieć, jak współcześnie rozumiane jest zagrożenie bezpieczeństwa narodowego. W literaturze poświęconej problematyce bezpieczeństwa narodowego istnieje wiele definicji zagrożeń tego bezpieczeństwa. Na podstawie ich analizy, należy stwierdzić, że zagrożeniem bezpieczeństwa narodowego będzie taki spłot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, bądź naruszenie lub utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp. [Dworecki 1994, s. 61, Nowak 2007, s.13].

Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego dzielą się na militarne i niemilitarne. Do grupy zagrożeń niemilitarnych najczęściej zalicza się zagrożenia: polityczne, ekonomiczne, społeczne (społeczno-kulturowe) i ekologiczne [zob. Soroka 2005, ss. 37–101, Nowak 2007, s. 17]. W niektórych publikacjach, poza tymi rodzajami zagrożeń, wymienia się jeszcze zagrożenia naturalne, techniczne (technologiczne) oraz terroryzm [Kowalkowski 2011, s. 24].

Zagrożenie polityczne to taki stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych), uniemożliwiających wypełnienie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe [Łepkowski 2002, ss. 160–161].

Zagrożenia polityczne mają swój wymiar zewnętrzny i wewnętrzny. Mogą one prowadzić do obalenia legalnych władz, naruszenia racji stanu, interesów narodowych i praworządności lub podważenia pozycji międzynarodowej państwa. W wymiarze zewnętrznym może to być niepodporządkowanie się rezolucjom ONZ, nieprzestrzeganie umów i prawa międzynarodowego, brak gotowości do współpracy międzynarodowej czy wspieranie międzynarodowego terroryzmu. Natomiast w wymiarze wewnętrznym może to być istnienie w państwie secesjonistycznych grup i ich dążenia do autonomii, korupcja i przenikanie struktur przestępczych do władz, sprawowanie władzy przy użyciu siły, nieprzestrzeganie praw i wolności obywateli, fałszerstwa wyborcze, naruszenie praworządności i słabość struktur demokratycz-

nych, brak skutecznego zarządzania w sytuacjach kryzysowych czy postępujący spadek nakładów na bezpieczeństwo [Kowalkowski 2011, ss. 28–31, Nowak 2007, s. 14].

Zagrożenie ekonomiczne (gospodarcze) to stan, w którym państwo nie może przeciwstawić się takim oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, które uniemożliwiają rozwój ekonomiczny zgodny z określonymi kierunkami i tempem, a przez to osłabiają potencjał gospodarczo-obronny [Łepkowski 2002, s. 160]. Zagrożenia ekonomiczne dotyczą problematyki produkcji, wymiany i rozdziału różnych dóbr w państwie oraz racjonalnego nimi dysponowania dla pomnażania ogólnego dobrobytu. Obejmują finanse państwa, proces produkcji, handel i dostęp do surowców, w szczególności energetycznych. Urzeczywistniają się zwykle przez: niskie tempo rozwoju gospodarczego pogłębiające dysproporcję w rozwoju ekonomicznym w porównaniu z innymi państwami; ograniczenie dostępu do rynku wewnętrznego innych państw, środków finansowych i zasobów naturalnych; utratę rynków zbytu; blokady gospodarcze i dyskryminację gospodarczą; tworzenie warunków do „prania brudnych pieniędzy”; niestabilność finansową państwa i kryzys wydatków publicznych; brak i niski poziom nakładów na inwestycje oraz „przejadanie zysków”; pauperyzację społeczeństwa i masowe bezrobocie; spekulacje finansowe [szerzej: Nowak 2007, s. 15].

Zagrożenia społeczne (społeczno-kulturowe) odnoszą się do wszystkich przypadków związanych z niebezpieczeństwem utraty życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności oraz bezpieczeństwa socjalnego i publicznego. Zwykle zalicza się do nich: naruszenia praw człowieka i jego podstawowych wolności; uprzedzenia kulturowe i religijne oraz dyskryminację mniejszości narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych i językowych; dyskryminację płci; ograniczanie wolności mediów; nacjonalizm, szowinizm, ksenofobię, fundamentalizm religijny; patologie społeczne; masowe migracje (ekonomiczne, ekologiczne); alienację społeczną; nadużycia wiedzy przeciwko ludzkości; dewaluację wartości ludzkich, zacieranie różnic między dobrem a złem, kult przemocy, brutalizację stosunków międzyludzkich; upadek systemu ochrony zdrowia ludności; kradzieże dóbr kultury; masowy import obcej kultury; kryzysy demograficzne; ubożenie i głód dużych grup społecznych [Łepkowski 2002, s. 177].

Zagrożenia ekologiczne związane są z funkcjonowaniem żywej przyrody oraz warunkami życia człowieka w tym środowisku, a także ze stabilnym rozwojem narodu. Zagrożenia te może wywołać działalność człowieka lub czynniki naturalne. Do tych zagrożeń zalicza się: niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych; masowe zanieczyszczanie wody, powietrza, gleby; brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi i nuklearnymi; stosowanie niebezpiecznych technologii

przemysłowych prowadzących do zmian w atmosferze; katastrofy naturalne i przemysłowe; naruszenie stosunków wodnych w środowisku, prowadzące do erozji gleb, osuwisk i pustynnienia terenów; chaotyczną urbanizację; próby nuklearne oraz próby nowych typów broni [Jakubczak, Flis (red.) 2006, s. 113].

Zagrożenia naturalne (środowiskowe) to część zagrożeń ekologicznych, których istota wynika z działań sił natury. Dzieli się na: geologiczne (trzęsienia ziemi, tąpnięcia i osiadanie gruntu; fale tsunami; wybuchy wulkanów; ruchy masowe gruntu – osuwiska i lawiny oraz inne); hydrometeorologiczne (opady nawalne; powodzie; huragany, tornada i burze; trąby powietrzne; susze, stepowienie i pustynnienie; pożary wieloprzestrzenne lasów i inne); endemiczne (spowodowane przez zwierzęta, rośliny, pasożyty, bakterie i wirusy oraz inne czynniki chorobotwórcze, wynikające z położenia geograficznego obszaru i specyficznych warunków środowiska lub zaburzenia procesów naturalnych). Ze względu na skalę i skutki oddziaływania na człowieka i środowisko wyróżnia się: zjawiska fizyczne (incydenty), klęski żywiołowe oraz kataklizmy naturalne [Łepkowski 2002, s. 176].

Zagrożenia techniczne (technologiczne) są związane z cywilizacyjnym i gospodarczym rozwojem społeczeństw. Dotyczą gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektów budowlanych, urządzeń technicznych lub systemu urządzeń technicznych powodujących przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości eksploatacyjnych. Zdarzenia te nazywane są awariami technicznymi. Do zasadniczych zagrożeń, powstałych w wyniku awarii technicznych, należy zaliczyć: awarie chemiczne; awarie i wypadki radiacyjne; katastrofy komunikacyjne; katastrofy budowlane; awarie urządzeń infrastruktury technicznej; katastrofy górnicze itp. [Kowalkowski 2011, s. 94].

Terroryzm to różnie umotywowane, najczęściej ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup, podejmowane z naruszeniem istniejącego prawa w celu wymuszenia od władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań i świadczeń, często naruszające dobra osób postronnych. Działania te są realizowane z całą bezwzględnością, za pomocą różnych środków (nacisk psychiczny, przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych), w warunkach specjalnie nadanego im rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku. Akty terrorystyczne są uzasadniane różnymi ideami: politycznymi, społecznymi, narodowościowymi lub religijnymi, niekiedy niewyraźnymi lub pomieszаныmi i mają również przyczynę w psychicznych anomaliach terrorystów [Łepkowski 2002, s. 146].

W polskim systemie bezpieczeństwa narodowego **zarządzanie kryzysowe** jest podstawowym elementem podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a system zarządzania kryzysowego jest podstawowym elementem podsystemu

operacyjnego systemu bezpieczeństwa narodowego, przeznaczonym do przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym.

Zarządzanie kryzysowe, w świetle obowiązujących uregulowań prawnych, jest definiowane jako działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej [Dz.U. z 2007r., nr 89, poz. 590 z późn. zm., art. 2].

System zarządzania kryzysowego to skoordynowany wewnętrznie układ wydzielonych przez państwo i społeczeństwo sił, środków i zasobów oraz działań ukierunkowanych na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia, usuwanie ich skutków oraz na odtwarzanie (odbudowę) zasobów i infrastruktury krytycznej [por. Sobolewski 2013, s. 74].

System zarządzania kryzysowego jest głównym filarem bezpieczeństwa narodowego w przypadku wystąpienia zagrożeń niemilitarnych. Obejmuje on takie działania, jak: identyfikację zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków dla ludzi, mienia i środowiska oraz infrastruktury krytycznej; określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych, mających na celu przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz zasobów państwa do reagowania na powstałe zagrożenia; określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej; przygotowanie i utrzymanie zasobów do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych; określenie zasad współdziałania podmiotów zaangażowanych podczas reagowania kryzysowego.

System zarządzania kryzysowego składa się z podsystemów:

- kierowania (organów zarządzających), którymi są decydenci (prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie, starości, wójtowie), ich organy doradcze (zespoły zarządzania kryzysowego) oraz organy sztabowe (centra zarządzania kryzysowego);
- wykonawczego, w którego skład wchodzi różnego rodzaju służby, straże i inspekcje (Policja, straże pożarne, formacje OC, ratownictwo medyczne, inspekcje sanitarne, weterynaryjne, drogowe itp.), a także, w szczególnych sytuacjach, oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP.

Udział Sił Zbrojnych RP w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne, realizowany w systemie zarządzania kryzysowego, regulowany jest szeregiem aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń, strategii, zarządzeń i rozkazów), z których najważniejsze to:

- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym [Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985, z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji [Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 178 z późn. zm.];
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych [Dz. U. z 2001 r., poz. 1353 z późn. zm.].

Podstawowym aktem prawnym, zawierającym zadania dla SZ RP, jest **Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**, w której mówi się, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm., art. 3 ust.2].

Uszczegółowienie zadań dotyczących możliwości zaangażowania SZ RP w systemie zarządzania kryzysowego zawarte zostało w artykule 25 **Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r.** Ustawa ta precyzuje warunki, sposób i procedurę udziału SZ RP w sytuacjach kryzysowych oraz ich zadania. Określa, że jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Do zadań tych należy: współudział w monitorowaniu zagrożeń; wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń; wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych; ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach; prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego

sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych; usuwanie skażeń promieniotwórczych; wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych; udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Ustawa określa, że w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego oraz zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego, który to plan podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej. Ważnym jest, że użycie oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym lub jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Koordynowanie udziału tych jednostek w realizacji zadań reagowania kryzysowego, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewniają odpowiednio organy administracji publicznej (wojewoda, starosta lub wójt). W ramach koordynacji tych działań podejmowane są przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami wykonawczymi systemu zarządzania kryzysowego. Wskazane wyżej odpowiednie organy administracji publicznej, zadania dla oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych RP, przekazują wyłącznie ich dowódcom, ponieważ dowodzenie tymi oddziałami lub pododdziałami odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 25].

Podobnie udział oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków określa artykuł 18 **Ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 roku**. W artykule tym podkreśla się, że w czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania

zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Zaznacza się również, że pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę. Na mocy tej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie uszczegółowujące zasady udziału jednostek Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, określając: rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP mogą brać udział, sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami oraz sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego. Zasady te i rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych są identyczne z zasadami i zadaniami zawartymi w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, z wyjątkiem jednego zadania – usuwania skażeń promieniotwórczych, co w mojej ocenie jest niczym nieuzasadnione [Dz.U. Nr 41, poz. 347].

O użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, traktuje artykuł 11 **Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym**. Zgodnie z tą ustawą, w czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15–17 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Należy podkreślić, iż podobnie jak w przypadku Ustaw o zarządzaniu kryzysowym i o stanie klęski żywiołowej, w tej ustawie istnieje takie samo zastrzeżenie, że użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Na podstawie tej ustawy, Rada Ministrów wydała rozporządzenie, określające szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w tym stanie nadzwyczajnym, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania tego stanu. Zgodnie z tym rozporządzeniem, Minister Obrony Narodowej kieruje oddziały lub pododdziały Sił Zbrojnych RP, w celu wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do realizacji zadań w

czasie stanu wyjątkowego oraz, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, wyznacza, w drodze decyzji, zadania dla tych oddziałów i pododdziałów, a także przekazuje je ich dowódcom, według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP. W swojej decyzji Minister Obrony Narodowej określa: jednostki wojskowe lub zgrupowania zadaniowe, które zostaną użyte oraz ich liczebność; zadania, jakie będą wykonywały; obszar, na jakim będą wykonywały te zadania oraz czas ich wykonania; ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, będącego na wyposażeniu tych jednostek; systemu dowodzenia tymi jednostkami. Ponadto, w rozporządzeniu tym określono, że oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, użyte do wykonania zadań w czasie stanu wyjątkowego, pozostają w strukturze organizacyjnej i systemie dowodzenia Sił Zbrojnych RP, wykonują te zadania stosownie do ich specjalistycznego przygotowania i wyposażenia oraz możliwości wykonawczych, a ich działania mogą być prowadzone samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi lub służbami [Dz. U. 2003 Nr 89 poz. 821].

Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP mogą być także użyte w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, o czym stanowi artykuł 18 i 18a **Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji**. W razie wystąpienia: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośredniego zagrożenia ważnych obiektów lub urzędzeń, zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącego skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Pomoc taka może być udzielona również w formie prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych przeciwdziałania zagrożeniu bądź dokonaniu przestępstwa, o którym mowa wyżej, w przypadku, gdy oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom. W przypadkach niecierpiących zwłoki, decyzję o udzieleniu pomocy jednostkom Policji podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, określający zakres i formę pomocy, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu tej decyzji. Ponadto, w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Poli-

cji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji.

Należy podkreślić, iż podobnie jak w przypadku Ustawy o stanie wyjątkowym, żołnierzom jednostek Sił Zbrojnych RP, w tym Żandarmerii Wojskowej, kierowanych do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań, wobec wszystkich osób, uprawnienia policjantów określone w art. 15–17 niniejszej ustawy.

Na podstawie artykułu 18 ustęp 8 i 9 niniejszej ustawy, Rada Ministrów określiła w rozporządzeniu z dnia 6 sierpnia 2013 r.: szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, sposób koordynowania działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP, tryb wymiany informacji i sposób logistycznego wsparcia działań Policji prowadzonych z pomocą oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP. Rozporządzenie to wskazuje również organ koordynujący działania jednostek obu tych formacji, którym jest właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne RP na obszarze jednego województwa lub Komendant Główny Policji, gdy takie działania prowadzone są na obszarze większym niż jedno województwa. Organ koordynacyjny może jednak upoważnić oficera Policji, posiadającego przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia, do wykonywania swoich zadań. W niniejszym rozporządzeniu bardzo istotnym jest zapis mówiący, że użycie oddziałów Policji oraz oddziałów Sił Zbrojnych RP powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, który to stopień zagrożenia, określa organ koordynacyjny na podstawie przewidywanego rozwoju sytuacji, w tym zagrożenia popełnieniem przestępstw o charakterze terrorystycznym, oraz z uwzględnieniem aktualnego poziomu dostępności sił i środków pozostających w dyspozycji Policji. O użyciu oddziałów Policji i Sił Zbrojnych RP organ koordynacyjny zawiadamia właściwego wojewodę.

Podobnie jak w przypadku Ustawy o stanie wyjątkowym, w celu wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, określa: skład oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, które mają być użyte oraz ich zadania i liczebność; obszar, na jakim te jednostki będą wykonywały zadania oraz czas ich wykonywania; ograniczenia dotyczące użycia posiadanych środków własnych będących w ich wyposażeniu. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, wydzielone do po-

mocy oddziałom Policji, mogą być użyte do: ochrony obiektów lub urządzeń, o których była mowa wyżej; osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast; działań przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych. Jednostki te pozostają w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych RP [szerzej: Dz. U. z 2013 poz. 1037].

Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych w artykułe 4 zawiera zadania tej formacji w zakresie wsparcia służb i instytucji stojących na straży porządku wewnętrznego. Należą m.in.: ochranianie porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych; ochranianie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra; współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi; zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia [Dz. U. z 2001, poz. 1353 z późn. zm., art. 4]. Żandarmeria Wojskowa jest jedyną formacją wojskową posiadającą tak szerokie uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest także najlepiej przygotowana do działań wspierających Policję, jak również do koordynowania użycia jednostek sił zbrojnych (specjalistycznych pododdziałów, sprzętu itp.) we wstępnej fazie kryzysu.

Z analizy treści dokumentów normatywnych, regulujących użycie Sił Zbrojnych RP w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne, realizowanym w systemie zarządzania kryzysowego, wynika, że w polskim systemie prawnym nie ma, jak dotąd, jednego, kompleksowego aktu prawnego, który całościowo i przejrzysto ujmowałby zasady użycia tych sił, ich zadania oraz sposoby realizacji tych zadań, a także zasady ich współdziałania z pozostałymi elementami systemu zarządzania kryzysowego. Taki stan prowadzi często do różnej interpretacji, rozproszonych i często powtarzających się w różnych dokumentach normatywnych, postanowień dotyczących udziału Sił Zbrojnych RP w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne, realizowanego w systemie zarządzania kryzysowego. Nie sprzyja to właściwemu wykonywaniu zadań przez Sił Zbrojne RP, jak i przez elementy systemu zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

Dworecki S. (1994), *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa.

Jakubczak R., Flis J. (red.) (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa.

Kowalkowski S. (red.) (2011), *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, AON, Warszawa.

Łepkowski W. (red.) (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Nowak E. (2007), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa.

Sobolewski G. (2013), *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa.

Soroka P. (2005), *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, TWO, Warszawa.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 178 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz.U. Nr 41, poz. 347.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego, Dz. U. 2003 Nr 89 poz. 821.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz. U. z 2013 poz. 1037.

Jerzy Zawisza | jerzyzawisza19@wp.pl

Społeczna Akademia Nauk

Administracja publiczna w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Public administration in shaping national security

Abstract: Government administration, both central and municipal, creates a system that is a result of solutions introduced many years ago, and then changed or refined. The Constitution defines the nature of the state, political system, legal system and relationship between the institutions of power. State law is based on the Constitution, the Constitution provides undisturbed peace in the implementation of its provisions. State institutions through its activities protect constitutional order. In this context, here are two principles that ensure safety – the principle of legality and the rule of law stability. Hence, all the institutions and legal persons are responsible for the security of the state according to the provisions of the Constitution.

Key words: state, public administration, government administration, *raison d'état*, national interest, national security, the principle of legality, national identity.

Wprowadzenie

Art. 1. Konstytucji RP stanowi – Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ważną rolę w trosce o dobro państwa wypełnia administracja pu-

bliczna, na której ciąży obowiązek sprawnego organizowania takich struktur państwowych, aby mogły skutecznie realizować zadania powszechnej obrony interesów narodu i państwa, dla którego wartością nadrzędną jest bezpieczeństwo.

Państwo jako podmiot bezpieczeństwa

Ewolucja pojęcia *państwo* jest dość złożona. U Greków nosiło ono nazwę *polis*, oznaczającą miasto-państwo z własnym ustrojem i prawodawstwem.

Rzymska terminologia polityczna znalazła z kolei termin *civitas* rozumiany jako: gmina pełnoprawnych obywateli, państwo obywateli rzymskich.

Państwo w terminologii rzymskiej było określane również jako wspólnota wszystkich obywateli (*res publica*). Kiedy Rzym rozrósł się terytorialnie, zaczęto określać państwo rzymskie terminem *imperium*. Natomiast z terminu *res publica* powstał pierwszy człon oficjalnej nazwy naszego państwa. Termin ten bowiem przetłumaczono dosłownie jako *Rzeczpospolita*. Pierwsze nowoczesne wyrażenie powstało w XVI w. we Włoszech, gdzie przyjęto termin *stato*, wywodzący się z łacińskiego *stare* – stać i *status* – rzeczownik, opisujący warunki bytu, położenie. Określenie *status* odnosiło się do statusu władcy, stabilności lub elementów niezbędnych dla stabilności [Łażewska 2009, ss. 20–23]. W XVI w. Machiavelli użył terminu *stato* w takim znaczeniu, które dało się zastosować do każdego z istniejących państw, bez względu na jego wielkość czy charakter ustroju państwowego. Na tej podstawie wykształciły się w ciągu XVI i XVII w. następne terminy: francuski – *l'Etat*, angielski – *State*, a w późniejszym okresie niemiecki – *der Staat* itp. Definiowanie znaczenia terminu *państwo* we współczesnym języku polskim nie jest sprawą prostą [Szmulik, Żmigrodzki 2007, ss. 12–16]. W naukach politycznych i prawnych termin ten oznacza:

- oznaczony granicami obszar, państwo jako kraj,
- społeczeństwo żyjące w jego granicach – zorganizowane w państwo,
- aparat państwowy sprawujący władzę nad innymi,
- fiskus, skarb państwa i własności państwowej,
- podmiot prawa międzynarodowego.

Według Arystotelesa, państwo to zdolna do samowystarczalności wspólnota równych, o charakterze uniwersalnym, obejmująca całokształt stosunków społecznych pewnej zbiorowości ludzi, a mająca za cel doskonałe życie. Zaletą tej definicji jest z pewnością zwrócenie uwagi na problem społeczeństwa i znaczenie oddziaływania społeczeństwa na istotę i charakter państwa, wadą zaś – zbyt ogólnikowość. Arystoteles wyróżnił trzy podstawowe czynniki władcze: obradujący, rządzący, sądzący.

Za najważniejszy uznawał czynnik rozstrzygający o sprawach wojny i pokoju, kary śmierci, wygnania i konfiskatę mienia, decydujący o wyborze urzędników i kontroli nad innymi [Arystoteles 1962, ss. 24–26]. Można wyróżnić pięć typów definicji państwa: funkcjonalne, strukturalno-elementowe, psychologiczne, socjologiczne, klasowe.

W pojęciu funkcjonalnym nazywa się państwo poprzez funkcje, jakie musi ono spełniać w danym układzie społecznym [Pennock, Smith 1964, ss. 5–6]. Państwo strukturalno-elementowe bazuje na sformułowanej przez Georga Jellinka teorii trzech elementów: ludność, terytorium i władza zwierzchnia. Psychologiczną definicję państwa przedstawił Leon Petrażycki – państwo to zbiór wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich na płaszczyźnie kontaktów pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Socjologiczna definicja określa państwo jako społeczność polityczną. Państwo to zespół ludzi występujących jako członkowie lub funkcjonariusze określonych instytucji i posiadających z tej racji określone prerogatywy [Wesołowski 1966, s. 39]. Definicja klasowa określa państwo jako zróżnicowaną wspólnotę, w której nie wszyscy mogą brać udział w sprawowaniu władzy.

Cechy państwa:

- państwo jako organizacja polityczna – odnosi się do działalności społecznej, która wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem władzy w szczególności określonych grupach, jak rodzina bądź grup sformalizowanych, jakimi są organizacje polityczne
- państwo organizacją przymusu, które nie może funkcjonować bez przymusu, bowiem władza publiczna jest w stanie wypełniać swoje zadania wtedy, gdy jest wyposażona w środki przymusu, którym posługuje [Groszyk 1968, s.157].
- państwo jako organizacja terytorialna – oznacza to, że jest ona rozpatrywana przez pryzmat kryterium terytorialnego ugruntowanego i umocowanego w publicznym prawie międzynarodowym.
- państwo jako organizacja suwerenna – niezależność władzy państwowej od władzy innych państw i organizacji międzynarodowych oraz od innej władzy wewnątrz państwa [Szmulik, Żmigrodzki 2007, ss. 18–19].

Administracja publiczna

Pojęcie *administracja* według słownikowej definicji (łac. *administrare* – kierować, zarządzać, służyć). Administracja publiczna jest to zorganizowany system organów władzy i innych podmiotów, utworzonych, wyposażonych w kompetencje przez ustawy w celu prowadzenia organizatorskiej oraz kierowniczej działalności. Administracja publiczna jest konstrukcją wieloszczeblową i stanowi strukturę organizacyjną

[Kudrycka, Peters 2009, s. 31]. Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawową potrzebą każdego społeczeństwa, podstawowym zadaniem administracji rządowej i samorządowej. Jednak tam, gdzie są dwa podmioty, w tym wypadku administracja rządowa i samorządowa, można i należy racjonalnie określić, w jakim stopniu podmioty te powinny uczestniczyć w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej, jakie powinny być w tym względzie relacje między nimi. Jak powinny być zorganizowane, zarządzane, finansowane, oceniane.

W zasadniczej mierze administracja publiczna realizowana jest przez dwie grupy podmiotów:

- organy władzy publicznej podległe Radzie Ministrów (tzw. administracja rządowa),
- jednostki samorządu terytorialnego (tzw. administracja samorządowa) [Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2005, s. 20].

Administracja rządowa

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Został on arbitrem czuwającym nad równoważeniem władz, nad sprawnym, bezkolizyjnym funkcjonowaniem władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych. Wyróżnia się ważne trzy funkcje pełnione przez Prezydenta; reprezentacyjną i symboliczną, arbitralną, wykonawczą.

Z punktu widzenia funkcji administracyjnych Prezydenta ważne są jego kompetencje polegające na:

- stanowieniu aktów normatywnych,
- obsadzeniu podstawowych stanowisk w państwie,
- wydawaniu aktów indywidualnych (decyzji) w określonych dziedzinach.

Uprawnienia administracyjno-prawne Prezydenta RP można podzielić następująco:

- uprawnienia w dziedzinie stosunków zagranicznych,
- uprawnienia o charakterze decyzyjnym i organizacyjnym,
- uprawnienia w dziedzinie prawodawstwa nadzwyczajnego.

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów

Na administrację rządową składają się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe – na mocy Konstytucji RP i ustaw – Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i ministrom. Administracja rządowa ma charakter scentralizowany, co oznacza, że pomiędzy poszczególnymi organami występuje hierarchiczne podporządkowanie osobowe, organizacyjne i służbowe. Ponadto organ zwierzchni uprawniony jest do sprawo-

wania kontroli i nadzoru nad jednostkami niższego rządu oraz żądania informacji dotyczących ich działalności [Ochendowski 2006, ss. 220–223]. Rada Ministrów jest głównym, konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Rada Ministrów posiada uprawnienia w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez możliwość wprowadzenia na terytorium całego kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej. Istotną rolę w realizacji przez rząd funkcji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa odgrywa Prezes Rady Ministrów, który ma określone kompetencje, jako samodzielny, naczelny organ administracji państwowej.

Rada Ministrów posiada następujące kompetencje:

- kierownicze, koordynacyjne i kontrolne,
- w zakresie gospodarki finansów państwa,
- w zakresie polityki zagranicznej,
- w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W celu sprawnego zarządzania Urzędem Rady Ministrów, Ustawa dopuszcza tworzenie organów wewnętrznych zwanych organami pomocniczymi. Jednym z takich organów jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej służbami specjalnymi. Tak więc przedmiotem działania Kolegium jest problematyka służb specjalnych, dotycząca bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, poszerzona o zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa, realizowane przez inne wyspecjalizowane służby państwowe [Misiuk 2008, ss. 53–55].

Wojewoda

Wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 152 określiła, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Konstytucja wspomina o wojewodzie w przepisie art. 171 ust. , według którego ustrojodawca zaliczył wojewodę – obok Prezesa Rady Ministrów i Regionalnych Izb Obrachunkowych – do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, działa m.in. w płaszczyźnie politycznej, z kolei jako organ nadzoru realizuje swoje kompetencje, kierując się kryterium legalności. Wojewodzie przynależy jest również pozycja organu administracji publicznej, władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych [Chmaj 2012, s. 129]. Wojewoda jest z mocy prawa podporządkowany służbowo i personalnie Prezesowi Rady Mini-

strów, który w stosunku do wojewody posiada następujące kompetencje: sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością wojewody według kryterium legalności, zgodności z polityką rządu, rzetelności i gospodarności, rozstrzygania sporów między wojewodami oraz między wojewodami a ministrami. Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzorczym nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Jako przedstawiciel rządu wojewoda posiada następujące uprawnienia: sprawuje kontrolę wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez organy administracji zespolonej i niezespolonej oraz przez organy samorządu terytorialnego, dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, w tym cele polityki regionalnej, kieruje działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania, zwalczania i usuwania skutków tzw. sytuacji nadzwyczajnych, wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, przedstawia Radzie Ministrów projekty dokumentów rządowych dotyczących województwa, reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych, współdziała z organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Do kompetencji wojewody jako monokratycznego organu administracji rządowej należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej, niezastrzeżone na rzecz innych jej organów. Istota aktualnego statusu ustrojowego wojewody wynika z jego funkcji zwierzchnika wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Kontroluje on wykonanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, kontroluje wykonanie przez podległe organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych. Ważnymi organami wojewody są Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, w obszarze którego kształtują się wytyczne do zarządzania kryzysowego. Wydział przedstawia wojewodzie do zatwierdzenia dokumenty planistyczne województwa i administracji samorządowej dotyczące obszaru zarządzania kryzysowego. Zgodnie z Ustawą o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, zadania administracji rządowej w terenie wykonują wojewodowie i podporządkowane im or-

gany, a więc kierownicy służb, inspekcji i straży oraz innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, terenowe organy administracji podporządkowane ministrom, jako organy administracji specjalnej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniani kierownicy wykonują zadania i posiadają kompetencje z upoważnienia wojewody. Wojewoda posiada prawo do wydawania poleceń wynikających z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, może też wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, również przez organy administracji niezespólonej [Żukrowski 2011, ss. 786–794].

Administracja samorządowa

Polski prawodawca nie posługuje się pojęciem *administracja samorządowa* w aktach normatywnych. W tym zakresie wykorzystywane są przede wszystkim zwroty *samorząd terytorialny* oraz *jednostki samorządu terytorialnego*. Samorząd to wykonywanie zadań publicznych w sposób zdecentralizowany, na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty, w tym przypadku przez jednostki samorządu terytorialnego [Chmaj 2012, ss. 11–12]. Konstytucja RP wskazuje na dwa immanentne elementy samorządu terytorialnego: trwale wydzielony fragment terytorium państwa województwo, powiat, gmina oraz stale zamieszkującą go ludność [art. 16 ust. 1 Konstytucji RP]. Państwo powołało samorządy terytorialne w celu realizacji jego zadań, jednakże nie należy dopatrywać się konfliktu interesów państwa z administracją rządową [Chmaj 2012, s. 13–15].

Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca zaliczył zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych jego szczebli jest zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zatem gmina jako jego podstawowa jednostka dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego [art. 14 ust. 1 pkt 14 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa]. Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach. Zauważyć należy to, iż istnieją znaczne różnice terminologiczne w określeniu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Gmina i powiat wykonują zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie Ustawa o samorządzie gminnym oraz Ustawa o samorządzie powiatowym odróżnia zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a ustawa o samorządzie województwa odróżnia zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego od zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Przepisy ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku gmin określają wprost, że gmina wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne [Misiuk 2008, s. 69]. Niemniej określenie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z Konstytucji RP oraz innych przepisów ustrojowych. Zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Konstytucja wprowadziła więc podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują, jeżeli wynika to wprost z przepisu Ustawy. Powyższa zasada znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego [Misiuk 2008, ss. 70–71].

Podstawy prawne systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

Obszar objęty systemem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest trudny do zdefiniowania. Ważnym i zasadniczym celem funkcjonowania władzy, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju. Zatem zadaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zapewnienie społeczeństwu zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie zdolności do reagowania (odpowied-

nio do zaistniałej sytuacji). Wydaje się jednak, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można bez specjalnego uzasadnienia wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego jako zbiór organów władzy i administracji publicznej, metod oraz sposobów działania związanych z ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Takie postrzeganie w ujęciu systemowym bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony porządku konstytucyjnego (bezpieczeństwa ustrojowego) jest uzasadnione. Dają się one bowiem wyodrębnić i nie naruszają wzajemnych norm funkcjonowania. Obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie może być przypisany wyłącznie jednemu działowi administracji rządowej. W związku z tym niemożliwe jest identyfikowanie tego obszaru bezpieczeństwa narodowego wyłącznie z jednym resortem. Podstawą prawną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski jest Konstytucja RP, ustawy i wydane na ich podstawie akty wykonawcze (rozporządzenia). W celu stworzenia warunków do omówienia problematyki stanowiącej przedmiot rozważań przedstawiono analizę przepisów obowiązującego prawa w zakresie dotyczącym podsystemów: bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego i ochrony porządku konstytucyjnego, przedstawiając jej wyniki w odniesieniu do centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego szczebla organizacji państwa.

Dział administracji rządowej – sprawy wewnętrzne, zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, obejmuje m.in. kwestie związane z problematyką bezpieczeństwa publicznego (kwestie dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego) oraz bezpieczeństwa powszechnego (kwestie dotyczące przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpożarowej i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz nadzoru nad ratownictwem góskim i wodnym). Artykuł stanowi również, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór między innymi nad działalnością: Policji, PSP, SG i OCK [Wiśniewski, Zalewski, 2006, ss. 91–92].

Charakterystyka systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP

Zgodnie z polskim prawodawstwem oraz terytorialnością za problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ujętego w ramy systemu odpowiadają stosownie do posiadanych kompetencji odpowiednie organy, którymi są: Rada Ministrów,

właściwy centralny organ administracji rządowej, wojewoda, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organy władzy wykonawczej danego szczebla kierowania państwem można zaliczyć do pierwszej grupy elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ich zasadniczym zadaniem jest koordynacja działań wszystkich instytucji funkcjonujących na danym terenie. Natomiast instytucje podległe organowi władzy wykonawczej, których podstawowym zadaniem jest likwidowanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ich skutków, należy zaliczyć do drugiej grupy elementów rozpatrywanego systemu. Główną rolę w tej grupie elementów odgrywają właściwe instytucje, w których skład wchodzi przede wszystkim: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz inne wyspecjalizowane straże, służby i inspekcje [Pokruszyński 2009, s. 34]. Powyższy podział oraz analiza obowiązującego w Polsce stanu prawnego pozwala na stwierdzenie, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uwzględnia specyfikę struktury władzy w naszym kraju oraz zakresy odpowiedzialności struktur organizacyjnych instytucji państwowych. System ten ujmuje trzy podstawowe obszary: aparat kierujący, powiązania informacyjne niezbędne do realizacji procesu kierowania i odzwierciedlające strukturę opisywanego systemu oraz zbiór metod i działań regulujących sposób oraz zasady funkcjonowania opisywanego systemu w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Cechą charakterystyczną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP są stabilność zarówno celu jego funkcjonowania, jak i struktury. W systemie tym zarysowane są precyzyjnie funkcje jego elementów, które zazębiają się, przynosząc oczekiwaną, wcześniej zaplanowaną skuteczność działań. Kolejnymi cechami charakterystycznymi systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest przejrzystość zasad współdziałania między elementami systemu i wspólnota celów. Pierwsza z nich pozwala na jego sprawne funkcjonowanie w sytuacji zagrożenia, druga zaś pozwala wyzyskać w pełni korzyści płynące ze specjalizacji elementów. Częścią stabilną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest struktura organizacyjna, zmienną natomiast – sytuacje zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Naturalną konsekwencją cech opisywanego systemu są funkcje koordynacyjne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego RP zlokalizowane na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Prezentowany system charakteryzuje się decentralizacją w obszarach bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Z kolei w części dotyczącej porządku konstytucyjnego jego wyróżniającą cechą jest centralizacja. Zarówno decentralizacja, jak i centralizacja wyżej wymienionych obszarów pozwalają na utrzymywanie stabilności systemu. W systemie bezpieczeństwa wewnętrznego można wyodrębnić następujące kryteria: spiętrzenie zadań, rozpiętość zadań, spoistość organizacyjną, system

informacyjny, podział uprawnień do podejmowania decyzji, podział pracy pomiędzy elementami organizacyjnymi [Wiśniewski, Zalewski 2006, ss. 97–98].

Zakładając, iż składowa systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest składową podsystemów bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego, ich struktura, zadania i funkcje są zasadne.

Zakończenie

Ważnym spostrzeżeniem opisywanego tematu jest to, iż system bezpieczeństwa narodowego leży w kompetencjach struktur władzy wykonawczej, gdyż obowiązek zadań publicznych powinien spoczywać przede wszystkim na władzach (organach) najbliższym obywatelom (człowiekowi). Zauważenia wymaga fakt, iż po transformacji ustrojowej szczególnie zarządzanie kryzysowe poddane zostało gruntownej transformacji, co dało wyraz jego skuteczności w ostatnich zagrożeniach wywołanych siłami natury i przez człowieka. Analiza sposobów reagowania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego pozwala na stwierdzenie, że do funkcjonowania w tych warunkach powinny być przygotowane wszystkie organy i właściwe szczeble administracji rządowej i samorządowej. U podstaw takiego stwierdzenia legła zasada powszechnej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa. Współczesnym wyzwaniem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest wpływ na zakres i treść regulacji prawa krajowego i oddziaływanie norm międzynarodowych. W warunkach polskich, określonych mianem ratyfikowania umów międzynarodowych, na które spogląda się przez pryzmat permanentnego procesu dostosowywania krajowego systemu prawnego (obejmującego zarządzanie kryzysowe) do postanowień prawa Unii Europejskiej w tym obszarze.

Bibliografia

Chmaj M. (2012) (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa, Difin.

Jackiewicz I. (2004) (red.), *Budowanie Instytucji Państwa 1989–2001*, Warszawa, Sejm RP.

Kitler W. (2006) (red.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, Warszawa, AON.

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

Łepkowski W. (2002) (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, AON.

Misiuk A. (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o.

Nowak E., Nowak M. (2011), *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, Difin.

Paździor M., Szmulik B. (2012), *Instytucje bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo C.H. BECK.

Pokruszyński W. (2012), *Bezpieczeństwo teoria i praktyka*, Józefów, Wydawnictwo WSGE w Józefowie.

Sułowski S., Brzeziński M. (2009) (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Sułowski S., Brzeziński M. (2014), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Szmulik B., Żmigrodzki M. (2007) (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin, Wydawnictwo UMCS.

Rydlewski G. (2011), *Decydowanie publiczne*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Wawrzyk P. (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.

Wiśniewski B. (2012), *System Bezpieczeństwa Państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczepko, WSPol.

Wołęjszo J., Jakubczak R. (2013), *Obronność teoria i praktyka*, Warszawa, Bellona.

Zawisza J. (2015), *The Organization and Functioning of The Polish Security System for Cross – Border Crisis (Studies on the quality of security)*, Słupsk, Propomerania.

Żukrowski M. (2011), *Dzieje administracji publicznej w Polsce w XXI wieku*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. BECK.

Bogdan Panek | bpanek@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Kryzys na Ukrainie a bezpieczeństwo energetyczne Europy

Crisis in Ukraine and European Energy Security

Abstract: The article presents the impact of the escalation of the crisis in Ukraine for the escalation of the crisis in Ukraine for the energy security of European countries, which as a result of both indirect and direct involvement of Moscow led to increased tension between the Russian Federation and the European Union and the United States of America. Kremlins aggressive policy towards Ukraine, using all of the available instruments in this energy has undermined its credibility as the main supplier of natural gas to Europe and arose in the collective consciousness Union countries questions about the instrumentalization of gas supplies as leverage in foreign policy. This situation is complicated by the fact that the European Union as a result of strong dependence on natural gas supplies from Russia in the short term and medium term isn't able to find an alternative that ensures the appropriate level of energy security. In this context, despite a number of steps taken by the European Union still remain unanswered question: Is the European community able to find a credible alternative allowing it to become independent of gas supplies from Russia?

Key words: Ukraine, gas, European Union, energy security, Russia.

Wstęp

Na przestrzeni ostatnich miesięcy jesteśmy świadkami niezwykle dynamicznej eskalacji kryzysu na Ukrainie, w wyniku której bezpieczeństwo energetyczne Europy po raz kolejny może być zagrożone. Nawet, jeśli Unia Europejska w okresie krótko i średnioterminowym nie jest w stanie znaleźć żadnej wiarygodnej alternatywy dla dostaw gazu z Rosji – to powinna poważnie przemyśleć zarówno swoją dotychczasową politykę energetyczną, jak i gospodarczą oraz rozważyć inne alternatywne opcje dostaw energii poza swoim tradycyjnym partnerem. Jedną z nich może być Iran – jednak pod warunkiem, że zostanie znaleziony kompromis pomiędzy wartościami i interesami obu stron, a także osiągnięta gotowość do ścisłej współpracy. Mając na uwadze obecny wzrost napięcia pomiędzy państwami Zachodu a Federacją Rosyjską oraz nałożenie na nią w dalszej perspektywie kolejnych sankcji sektorowych, Iran po raz pierwszy może stać się wiarygodną polityczną alternatywą, jednak pod warunkiem, że zostaną zniesione sankcje nałożone na ten kraj oraz dojdzie do normalizacji stosunków na linii USA – Iran.

Skroplony gaz ziemny – alternatywą dla dostaw z Rosji?

Kryzys na Ukrainie i będący jego konsekwencją wzrost napięcia pomiędzy Rosją a Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki bez wątpienia podważył wiarygodność Federacji Rosyjskiej jako głównego dostawcy gazu dla Europy oraz zrodził w zbiorowej świadomości państw UE pytania dotyczące instrumentalizacji dostaw gazu, jako środka nacisku w polityce zagranicznej [Der Spiegel 2014]. Bezpieczeństwo energetyczne Europy po raz kolejny znalazło się „na krawędzi”¹. Po tym jak konflikt na Ukrainie zaczął eskalować i z rosyjskim wsparciem dla prorosyjskich separatystów zrodził kolejne zagrożenia w innych regionach kraju – Rosja włączyła do swojej „brudnej gry” ograniczenia w dostawach gazu, posługując się argumentem, że w przypadku nieuregulowania przez Ukrainę zaległych opłat gazowych, zastrzega sobie prawo do przerwania ich w każdej chwili² [RIA Novosti 2014]. Wymowne były też słowa wy-

1. 52% rosyjskiego budżetu stanowią wpływy uzyskane z eksportu gazu ziemnego i ropy naftowej. 90% gazu ziemnego jest eksportowane do Unii Europejskiej, z czego ponad połowa odbywa się tranzytem przez Ukrainę. Energy Information Administration, Country Report Russia, 26.11.2013, www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=rs. 10.05.2014.

2. Obecnie Ukraina zalega Rosji na sumę ponad 2.2 mld \$ za wcześniejsze dostawy gazu. Gazprom podwyższył cenę z wcześniejszej 268.5 \$ do 385.5 \$ za 1000 m³, czyli o 44%.

powiedziane w międzyczasie przez rzecznika Gazpromu Sergieja Kuprianowa, który oznajmił, że za przyszłe dostawy gazu Ukraina musi dokonywać płatności „z góry”, a w przypadku ich braku zostaną one przerwane, co miało to już miejsce na początku czerwca 2014 roku [Der Spiegel 2014]. Moskwa, używając instrumentu gazowego, jest w pełni świadoma tego, że może to mieć tragiczne skutki dla Ukrainy, ponieważ według danych Gazpromu – Ukraina, by przetrwać zimę potrzebuje ok. 18.5 mld m³ zmagazynowanego gazu, a obecnie tylko połowa zbiorników jest zapełniona.

W kontekście bezpieczeństwa energetycznego Europy dużo kontrowersji może budzić wypowiedź zastępcy szefa Gazpromu Witalija Markelowa, który już dużo wcześniej powiedział, że „jak na razie dostawy gazu do Europy są stabilne, lecz może się to zmienić” [Der Spiegel 2014]. Jest to o tyle niepokojące, że w samym tylko 2013 roku Unia Europejska importowała z Rosji aż 130 mld m³ gazu ziemnego [Gazprom Export 2014]. Pomimo iż, Rosja posiada obecnie alternatywne sieci tranzytowe m.in. dzięki gazociągowi Nord Stream (wydajność 55 mld m³) i Jamalskiemu (wydajność 33 mld m³), które pozwalają na dostarczenie ok. 90 mld m³ gazu do Europy – to pozostałe 40 mld m³ musi być dostarczane przez ukraińską sieć tranzytową. Powyższe wskazuje więc, że zmniejszenie dostaw gazu ziemnego na Ukrainę w perspektywie krótkoterminowej³ może zakłócić stabilność niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, a w szczególności zaś Europy Wschodniej i Południowej, gdzie nie ma obwodnic sieciowych.

Przeprowadzone na przestrzeni ostatnich lat analizy wykazały, że ukraiński dług gazowy staje się ponownie pretekstem do „wojny gazowej” pomiędzy Moskwą a Kijowem, która w 2006 i 2009 roku doprowadziła do ograniczeń oraz przerw w dostawach gazu ziemnego do Europy. Nie można wykluczyć, że czynnikami mogącymi ponownie zagrozić dostawom tego surowca do państw UE jest bez wątpienia niepewna sytuacja finansowa Ukrainy, a w szczególności państwowej spółki energetycznej Naftogaz, na którą oddziałuje zarówno kryzys polityczny, naciski i rosnące wymagania finansowe ze strony Gazpromu, jak i zależność od ukraińskiego systemu tranzytowego [Pirani 2014].

Dlatego też, już w początkowym okresie kryzysu na Ukrainie, Komisarz ds. Polityki Energetycznej UE – Günther Oettinger ostrzegał kraje członkowskie przed możliwymi skutkami kryzysu dla dostaw gazu do Europy [Gaugele 2014]. Podkreślał on, że w celu uniknięcia kryzysu gazowego i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu dla Europy już na następną zimę niezbędne jest otwarcie rachunku gazowego dla Kijowa w kwocie ponad 2 mld \$. W przeciw-

3. Zwłaszcza w sezonie zimowym.

nym razie pojawi się niebezpieczeństwo zaprzestania dostaw gazu do Ukrainy, a to z kolei doprowadzi do niekontrolowanego procesu, który boleśnie dotknie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W związku tym, proponował wypracowanie wspólnej strategii energetycznej na najbliższe dziesięciolecie. W nawiązaniu do powyższej propozycji kanclerz Niemiec Angela Merkel miała nawet zapowiedzieć rozważenie nowej polityki energetycznej w celu zmniejszenia uzależnienia od Rosji. Jeszcze krok dalej poszedł polski premier Donald Tusk, który w artykule opublikowanym przez *Financial Times* stwierdził, że uzależnienie od dostaw gazu z Rosji może ograniczyć suwerenność Europy.

W kontekście kryzysu na Ukrainie zaproponował on powrót do tradycyjnych rozwiązań, a mianowicie: przywrócenie formuły „Energia NATO” z wyłączeniem Rosji [Geden 2007] oraz utworzenie unii energetycznej w ramach UE – „Europa w okresie długoterminowym powinna przerwać rosyjski monopol gazowy a tym samym przywrócić wolną konkurencję... Dlatego proponuję unię energetyczną opierającą się na sześciu zasadach... Pierwsza – Europa powinna wypracować mechanizm, który pozwoli na negocjowanie wspólnych umów gazowych z Rosją... Po drugie – powinny zostać wzmocnione mechanizmy zapewniające solidarność państw członkowskich UE w przypadku, jeśli dostawy energii zostaną ponownie przerwane... Po trzecie – Unia Europejska musi wspierać budowę odpowiedniej infrastruktury energetycznej... Po czwarte – Europa powinna w pełni wykorzystywać istniejące paliwa kopalne (czasami węgiel i gaz łupkowy)... Po piąte – powinniśmy się otworzyć na naszych partnerów spoza Unii Europejskiej... Po szóste – założona w 2005 roku przez UE i ośmiu wschodnich partnerów wspólnota energetyczna powinna rozszerzyć rynek gazowy na Wschód i być dalej wzmocniona... [Tusk 2014].

Podkreślenia przy tym wymaga, że nawet, jeśli wypowiedź Donalda Tuska może służyć ochronie naszych własnych, polskich interesów – to w kontekście konfliktu na Ukrainie i rosyjskich gróźb wydaje się w pełni uzasadniona, wzywając całą wspólnotę do zajęcia twardszego stanowiska wobec Rosji.

W obliczu zależności energetycznej Europy od Federacji Rosyjskiej, nadszedł w końcu trudny czas na podjęcie otwartej konfrontacji. W konsekwencji eskalacja kryzysu na Ukrainie, będąca wynikiem pośredniego i bezpośredniego zaangażowania Rosji, doprowadziła do nałożenia na nią przez Unię Europejską sankcji gospodarczych, które jednak w początkowym okresie okazały się bardzo słabe. Pierwsze z nich ograniczały się zaledwie do zamrożenia rachunków bankowych niektórych osób wywodzących się z kręgu tzw. prorosyjskich separatystów oraz z otoczenia

Władimyra Putina i w konsekwencji nie mogły one skutecznie uderzyć zarówno w otoczenie elity rządzącej, jak i w gospodarkę Federacji Rosyjskiej. Dopiero po zestrzeleniu samolotu pasażerskiego linii malezyjskich (Boeinga 777) zostały nałożone sankcje, które po raz pierwszy uderzyły bezpośrednio w rosyjski sektor bankowy, obronny oraz energetyczny. Pomimo iż nałożone sankcje doprowadziły do ograniczenia dostępu rosyjskich banków do europejskiego rynku kapitałowego i wprowadziły zakazu eksportu do Rosji broni oraz produktów podwójnego przeznaczenia, które mogą mieć zastosowanie zarówno dla celów wojskowych, jak i cywilnych – to ograniczają się jednak do okresu jednego roku i dotyczą wyłącznie eksportu broni w przyszłości, a nie realizowanych już w toku umów. Natomiast w sektorze energetycznym mówi się tylko o pewnych ograniczeniach, a nie konkretnym zakazie, który nie dotyczy jednak sektora gazu ziemnego.

W przeciwieństwie do Europejczyków, sankcje nałożone przez Stany Zjednoczone Ameryki na Rosję okazały się bardzo skuteczne, ponieważ już na samym początku uderzyły bezpośrednio zarówno w ważne osobistości, jak i instytucje rosyjskiego sektora energetycznego [RIA Novosti 2014]. Ponadto, amerykańska agencja US-Ratingagentur Standard&Poor's obniżyła ocenę kredytową Rosji, a po nałożeniu kolejnego pakietu sankcji przez UE – Amerykanie zaostrzyli swoje wprowadzając na listę trzy kolejne duże państwowe banki rosyjskie (Bank Moskwa, Rosyjski Bank Rolny oraz Bank VTB). W konsekwencji czego większości banków z państwowym kapitałem w Rosji utrudniono dostęp do amerykańskich rynków kapitałowych [Obama 2014]. W tym miejscu zasadnym wydaje się sformułowanie następującego pytania: ***Czy w centrum zainteresowania Stanów Zjednoczonych Ameryki znajduje się strategiczne partnerstwo z Europą? Czy też są nadal zainteresowane wyłącznie realizacją własnych interesów narodowych?***

Przeprowadzone studia materiałów źródłowych wskazują, że Stany Zjednoczone Ameryki kryzys na Ukrainie mogą wykorzystywać dla osłabienia rosyjskich producentów na europejskim rynku energetycznym, a ich celem może być zdobycie znacznych udziałów rynkowych dla firm amerykańskich działających w skali globalnej. Może wskazywać na to fakt, że Unia Europejska w okresie średnioterminowym rozważa dostawy gazu skroplonego z USA, jako alternatywę dla dostaw z Rosji. Już w marcu 2014 roku prezydent USA Barack Obama obiecał dostawy skroplonego gazu ziemnego do Europy [Riesbeck 2014], a nieco wcześniej premier Kanady Stephen Harper sygnalizował, że jego kraj może w przyszłości dostarczać Europie zarówno gaz ziemny, jak i ropę naftową.

Można więc zaryzykować tezę, że kryzys ukraiński wspiera wysiłki amerykańskich producentów gazu, co w przyszłości może doprowadzić do wyparcia Gazpromu

z europejskiego rynku dzięki dużym dostawom skroplonego gazu ziemnego transportowanego gazowcami⁵ do Europy. Powyższą tezę potwierdzają też działania amerykańskiego Departamentu ds. Energii, który od dłuższego czasu sprawdza różne możliwości w zakresie dostaw skroplonego gazu ziemnego do Japonii, Indii oraz Unii Europejskiej, gdzie ceny gazu są znacznie wyższe niż w USA. Amerykańskie firmy, które chcą eksportować skroplony gaz ziemny, mają nadzieję, że duży eksport gazu ziemnego pozwoli im nie tylko wywierać duży wpływ na międzynarodowy handel, lecz podniesie ceny na rynku krajowym do poziomu międzynarodowego. W rezultacie zarówno firmy krajowe, jak i zagraniczne będą tak rentowne, że dodatkowe inwestycje w krajowe wydobywanie gazu łupkowego będą opłacalne. W przypadku zwiększenia liczby wydawanych licencji na eksport gazu łupkowego amerykańskie koncerny gazowe będą mogły zaopatrywać w skroplony gaz ziemny w szczególności rynki europejskie. Podniesienie amerykańskich krajowych cen gazu do poziomu rynku europejskiego czy też azjatyckiego [Bukold 2014] spowoduje ukształtowanie się jednolitych cen na rynku światowym i wówczas to 40% globalnego zapotrzebowania byłoby pokrywane przez skroplony gaz ziemny. Z jednej strony – pozwoliłoby to na zwiększenie ogólnej wartości inwestycji szczególnie w odniesieniu do skroplonego gazu ziemnego dostarczanego statkami (gazowcami). Z drugiej zaś – skutkowałoby to wzrostem cen, negatywnie oddziałującym na europejskich odbiorców. Pomimo iż Stany Zjednoczone Ameryki, które jeszcze w tym roku ok. 10% swoich potrzeb pokrywają importem z Meksyku i Kanady i do 2035 roku pozostaną nadal importerem gazu netto (choć import wyniesie zaledwie 1%) – to są bardzo zainteresowane zwiększeniem eksportu skroplonego gazu ziemnego [Newell 2011]. Ostatni szczyt energetyczny G7 w Rzymie jednoznacznie ukazał interesy energetyczne USA oraz różnice zdań panujące wśród krajów europejskich dotyczące kolejnej dywersyfikacji źródeł energii. Podczas, gdy USA i Kanada reklamują rynek europejski, marząc o globalnym mocarstwie energetycznym Zachodu – wzywając do tego Wielką Brytanię. To Niemcy demonstracyjnie powstrzymują się – odwołując się do wspólnego oświadczenia Ministrów Energetyki – G7, które w swojej treści zawiera zaledwie niewielką liczbę różnego rodzaju źródeł energii, konieczność rozbudowy infrastruktury transportowej dla ropy naftowej i gazu ziemnego, a także wsparcie państw z Europy Wschodniej. Dodatkowo, niemieckie oświadczenie w tej sprawie osłabia rolę energii jądrowej i nie zawiera bezpośredniego odniesienia się do Rosji [Meiritz 2014].

5. Statek przeznaczony do transportu skroplonego naturalnego gazu ziemnego lub skroplonego gazu porafinacyjnego.

W zamian Niemcy i jej Minister Energetyki proponują stworzenie energii OBWE przy włączeniu Rosji [FAZ 2014].

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w sytuacji przeforsowania stanowiska USA, dywersyfikacja dostaw skroplonego gazu ziemnego z Ameryki może zastąpić dostawy gazu ziemnego z Rosji, co będzie miało dla niej bezpośrednio skutki ekonomiczne, a pośrednio także geopolityczne. Rosyjska gospodarka w bardzo dużym stopniu uzależniona jest od eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, z którego wpływy stanowią ponad połowę budżetu Rosji. Przychody uzyskane z gazu ziemnego wzrosły z 20 mld \$ w 2002 do 68 mld \$ w 2012 roku. Z kolei, w tym samym czasie zyski uzyskane z ropy naftowej i produktów ropopochodnych wzrosły z 44 mld do 290 mld \$ [Bukold 2014].

Z powyższego wynika, że spadek przychodów pochodzących z eksportu gazu ziemnego spowodowałby znaczne ograniczenie możliwości działania Rosji w sferze gospodarczej i budżetowej. W konsekwencji drastycznemu obniżeniu musiałyby ulec budżet obronny, którego wysokość jest niezbędna dla prowadzonej obecnie agresywnej polityki zagranicznej. W rzeczywistości wydatki na cele wojskowe pomnażają się wraz ze wzrostem przychodów uzyskanych z eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, ponieważ tylko na przestrzeni ostatnich dwóch lat wzrosły one prawie o 50% – osiągając 90 mld\$ [Bukold 2014].

Jednak obecnie zarówno sytuacja na rynku wewnętrznym USA, jak i nadal dość słaba gospodarka daje Rosji nadzieję, że ten scenariusz nie zostanie zrealizowany. Ponadto, na korzyść Federacji Rosyjskiej przemawia fakt, że plany amerykańskich koncernów gazowych spotkały się z bardzo ostrą krytyką wśród samych Amerykanów. Z jednej strony – ekolodzy ostrzegają, że ożywienie eksportu przy wykorzystaniu kontrowersyjnej „metody szczelinowej”, która jest wykorzystywana przy produkcji ropy naftowej i gazu ziemnego stworzy wiele zagrożeń dla ludzi i środowiska. Z drugiej zaś – wielkie amerykańskie koncerny ostrzegają przed możliwymi szkodami dla gospodarki Stanów Zjednoczonych Ameryki [Handelsblatt 2014]. Wspomniane koncerny wykorzystują tani gaz do wytwarzania energii, co z kolei jest korzystne do produkcji wyrobów energetycznych a tym samym stanowi istotny bodziec dla niestabilnej wciąż gospodarki. Podwyżka cen, będąca skutkiem wzrostu eksportu skroplonego gazu ziemnego miałyby negatywny wpływ na gospodarkę krajową.

W związku z tym nie może budzić większego zdziwienia fakt, że rząd USA jest bardzo ostrożny w przyznawaniu licencji na eksport skroplonego gazu ziemnego. Ponadto gospodarki wschodzące takich krajów jak Chiny i Indie importują coraz więcej surowców energetycznych, w tym również skroplony gaz ziemny. Japonia po katastrofie w Fukushima mimo reaktywacji dwóch najnowszych reaktorów jądrowych musiała zamknąć wszystkie 48 komercyjne reaktory jądrowe [Germis 2014] i zasadniczo

zmieniła swoje stanowisko do importu skroplonego gazu ziemnego. Tak, więc dość oczywistym jest, że dla Europy import skroplonego gazu ziemnego w perspektywie średnio i długofalowej nie będzie z punktu widzenia kosztów korzystną alternatywą. Zdaniem głównego ekonomisty Międzynarodowej Agencji Energii – Fatih Birol – ... *choć obecnie ceny amerykańskiego gazu ziemnego są znacznie niższe niż w Europie i Japonii – to od 2020 roku nadejdzie godzina państw OPEC* [World Energy Outlook 2013] i to głównie ze względu na wzrost zapotrzebowania na energię państw azjatyckich.

Podkreślenia przy tym wymaga, że Stany Zjednoczone Ameryki obecnie nie dysponują jeszcze wystarczającą dla potrzeb eksportu infrastrukturą produkcyjną i dopiero najwcześniej w latach 2018–2020 osiągną pełną zdolność do eksportu skroplonego gazu ziemnego. Z powyższego wynika, że w obecnej chwili dostawy skroplonego gazu ziemnego do Europy wydają się tylko pobożnym życzeniem. W celu zmniejszenia zależności od dostaw rosyjskiego gazu w perspektywie krótko i średnioterminowej Europa powinna nie tylko bazować na eksporcie skroplonego gazu ziemnego z USA, lecz musi jak najszybciej szukać alternatywnych źródeł dostaw w wymiarze średnio i długofalowym. Głównym celem powinien być z jednej strony – import gazu w zróżnicowanej formie, a mianowicie dostarczanego z dwóch źródeł: w postaci skroplonego gazu ziemnego transportowanego gazowcami oraz gazociągami. Z drugiej zaś – długoterminowe kontrakty i bezpośrednie zakupy na rynkach oraz najszerza geograficznie dywersyfikacja źródeł energii.

Gazociąg NABUCCO

Z przeprowadzonych analiz wynika, że oprócz stosunkowo nowej alternatywy, związanej z możliwym importem skroplonego gazu z USA, już dużo wcześniej Unia Europejska rozważała bardzo korzystną dla niej opcję, lecz jak się później okazało z niewielkim skutkiem. Był nim planowany od 2002 roku zakrojony na szeroką skalę projekt gazociągu NABUCCO, mający stanowić fundament strategii energetycznej Europy. W celu geograficznej dywersyfikacji źródeł energii i zmniejszenia uzależnienia od Rosji nad projektem pracowało międzynarodowe konsorcjum⁶. Zgodnie z jego założeniami, gazociąg NABUCCO w pierwszym etapie zakładał zdolność przesyłową gazu ziemnego do Europy o wydajności 31 mld m³. Miał on przebiegać od Morza Kaspijskiego do Baumgarten w Austrii i w swojej końcowej fazie projektu powinien

6. Składające się z niemieckiego RWE, austriackiego OMV, węgierskiego MOL, bułgarskiego Bulgargaz, rumuńskiego Transgaz i tureckiego Botas.

dostarczać do rynków Europy Centralnej 100 mld m³ gazu ziemnego z Iranu i Azerbejdżanu. Budowa gazociągu o długości 3 300 km została zaplanowana na 2011 rok, a jego zakończenie w 2014 roku. Koszty projektu oszacowano wówczas na 8 mld euro. Od samego początku analitycy prognozowali, że inwestycja ta nie może być zrealizowana bez udziału irańskiego gazu.

Jednak nałożenie sankcji europejskich na Iran jako środka karnego przeciw dalszej realizacji irańskich programów jądrowych⁷ spowodowały rezygnację Unii Europejskiej z tego projektu. W konsekwencji czego został przeforsowany wspierany przez Azerbejdżan i Turcję tzw. gazociąg Trans-Adriatyk dostarczający gaz do Włoch, jako mała alternatywa dla NABUCCO [Dempsey 2013]. Tak więc gdyby Europejczycy zdołali zapewnić sobie dostęp do kaspijskiego gazu poprzez duży gazociąg NABUCCO, kraje Europy Wschodniej i Południowej byłyby w dużym stopniu niezależne od dostaw z Rosji, a Moskwa nie mogłaby wykorzystywać dostaw energii jako instrumentu politycznego w regionie. Niepodważalnym jest fakt, że od chwili powstania projektu NABUCCO – Rosja wykorzystywała całą swoją siłę w celu eliminacji konkurencji dla Gazpromu. W celu stordedowania projektu NABUCCO Moskwa podjęła decyzję o budowie gazociągu South-Stream, który powinien umożliwić komercjalizację dostaw gazociągiem przez Morze Czarne do Europy Południowej i Centralnej. Pomimo ogromnych kosztów i dużych utrudnień, firmy wielokrotnie zapewniały o pełnym wsparciu dla projektu. W ten sposób Gazprom podważał i osłabiał wysiłki konsorcjum NABUCCO, znajdując dostawców i odbiorców dla własnego gazociągu.

W tym czasie Federacja Rosyjska realizowała dwutorową strategię, ponieważ z jednej strony Moskwa zdecydowanie wspierała sankcje ONZ wobec sektora energetycznego Iranu. Z drugiej zaś – ówczesny kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, który od grudnia 2005 roku był przewodniczącym komitetu akcjonariuszy euro-pejsko-rosyjskiej spółki Nord-Stream podczas nieoficjalnej wizyty w Teheranie w 2009 roku⁸, zamiast przekonywać Iran o słuszności projektu NABUCCO, zdecydował się na udział w zainicjowanej przez Gazprom budowie gazociągu South-Stream. Siedem miesięcy później Schröder przed Unią Europejską oświadczył, że promowanie projektu NABUCCO w celu ominięcia Rosji jest wielką porażką, ponieważ jest to możliwe wyłącznie dzięki nieprzerwanym dostawom gazu z Iranu [Der Spiegel online 2013]. Co budzi duże wątpliwości, ten sam pogląd wyrażał były Minister Energetyki Rosji i wcześniejszy premier Wiktor Tschernomyrdin, który okre-

7. Sankcje te były mocno wspierane przez stronę rosyjską.

8. Na początku negocjacji Unii Europejskiej w Teheranie dotyczących możliwego udziału Iranu w NABUCCO.

ślał projekt NABUCO mianem gazociągu bez perspektyw [Der Spiegel online 2013]. W zaistniałej sytuacji Azerbejdżan, który po wykluczeniu Iranu, został jedynym dostawcą gazu ziemnego, nie chcąc występować przeciw Rosji zgodził się na gazociąg Trans-Adriatic. W konsekwencji czego nie powiódł się projekt NABUCCO, a Rosja osiągnęła strategiczny sukces w Europie Południowej i Środkowej. Wielu analityków podziela pogląd, że gazociąg South-Stream nie jest opłacalnym projektem zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym. Jednak uporczywe utrzymywanie tej karty w grze jest dla inwestorów wystarczające, by uświadomić sobie – który z dwóch równolegle prowadzonych projektów, czyli NABUCO i South-Stream, ma szansę na rzeczywistą realizację.

Irański gaz – czy też „fatamorgana”

Dużo kontrowersji może budzić fakt, że potencjalne dostawy gazu ziemnego z Iranu, będące obecnie jedyną realną alternatywą dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego Europy, nie są brane pod uwagę i to głównie ze względów politycznych. Kraj, który według najnowszych wyników statystycznych koncernu BP (BP Statistical Review of World Energy 2014) posiada największe zasoby gazu ziemnego na świecie. Z pragmatycznego punktu widzenia koniecznym jest ponowne rozpatrzenie możliwości dostaw gazu ziemnego z Iranu, ponieważ w perspektywie średnio i długofalowej mogą być one największą szansą i najlepszym rozwiązaniem dla Europy, także mając na uwadze jej dążenia do większej geograficznej dywersyfikacji źródeł energii.

Głównym oponentem w tej sprawie jest Republika Federalna Niemiec, której wice kanclerz Sigmar Gabriel podczas debaty na temat alternatywnych źródeł energii reprezentował stanowisko zgodne z rosyjskimi oczekiwaniami. Krytykował on wysiłki Unii Europejskiej, zmierzające do dywersyfikacji źródeł energii, argumentując, że w przypadku niepowodzenia budowy gazociągu NABUCCO, alternatywą dla dostaw gazu ziemnego dla Europy pozostanie wyłącznie Iran. Z tego też względu proponował bardzo ostrożne działania Unii Europejskiej wobec trwającego kryzysu na Ukrainie. Jego dziwna argumentacja opiera się na założeniu, że dostawy gazu ziemnego z Iranu – pomimo iż są jedyną alternatywą, która może zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Europy – to są nie do przyjęcia z politycznego punktu widzenia. Jego zdaniem alternatywa irańska jest zbyt odległa głównie ze względu na trwający od lat opór polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki, związany z irańskim programem jądrowym.

Z analiz i ocen wynika, że zasadniczy problem tkwi jednak w nadal brakującej infrastrukturze, która pozwoliłaby połączyć Teheran z rynkiem europejskim oraz umożliwić dywersyfikację eksportu do Azji, gdzie stale rosnący popyt pozwala Iranowi osiągać wyższe ceny i to głównie z tego powodu alternatywa irańska budzi wiele wątpliwości.

Moim zdaniem, pomimo tak dużego oporu politycznego, alternatywa dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z Iranu wydaje się najlepszą opcją w sytuacji, kiedy Rosja stała się mało wiarygodnym partnerem, a jej kolejne działania są trudne do przewidzenia. Szczególnie mając na uwadze fakt, że Teheran jest coraz bardziej zainteresowany eksportem gazu do Europy i równolegle próbuje wypełnić luki w infrastrukturze, które pozwolą im na przesył gazu ziemnego w kierunku Zachodu [Critchlow 2014]. Zdaniem Abbasa Maleki, który pełni funkcję Dyrektora Studiów Strategicznych, Iran prowadzi podwójną grę, ponieważ z jednej strony – chce wykorzystać już istniejący gazociąg do Turkmenistanu w celu eksportu gazu do Chin przy wykorzystaniu rewersu, czyli możliwości wypełnienia gazociągu w odwrotnym kierunku⁹ [Maleki 2014]. Z drugiej zaś – przy wykorzystaniu tureckiej infrastruktury podejmuje wysiłki w kierunku uzyskania dostępu do rynku europejskiego. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że w myśl dotychczas obowiązującej umowy Teheran powinien eksportować do Turcji od 12 do 14 mld m³ gazu ziemnego. Jednak z ostatnich irańsko-tureckich negocjacji cenowych wynika, że Teheran w perspektywie nowych umów jest gotowy obniżyć ceny w przypadku, gdy Ankara zgodzi się na wzrost irańskiego eksportu do 2 mld m³ gazu ziemnego [Reuters 2014]. Jednak taki wzrost dostaw jest możliwy wyłącznie poprzez stworzenie dodatkowych mocy przesyłowych (obwodnice gazowe), które Iran będzie mógł wykorzystać w celu uzyskania dostępu do rynku europejskiego dzięki wydłużeniu sieci gazociągów po stronie tureckiej. Oznacza to, że Turcja będzie mogła zakupiony po dużo niższych cenach gaz ziemny drożej sprzedawać na rynek europejski – co pozwoli jej osiągnąć niebagatelne zyski.

Z powyższych analiz wynika, że Iran, starając się mądrze wykorzystać napiętą sytuację panującą obecnie pomiędzy USA i Rosją, dąży do uzyskania bardzo dużej przewagi nad Moskwą. Działania Iranu już osiągnęły część z założonych celów, ponieważ Rosja bardzo szybko zaproponowała mu handel wymienny zakładający gotowość do zakupu 500 000 baryłek ropy naftowej dziennie o wartości 1.5 mld \$ miesięcznie (rocznie 18 mld \$) – oferując w zamian stronie irańskiej analogiczne wartości w postaci dostaw towarów i usług, w tym broni i kolejnych reaktorów jądrowych [Ba-

9. Iran, ze względu na wzrost własnej produkcji, nie potrzebuje już więcej dostaw gazu z Turkmenistanu, a dotychczas importował tylko niewielkie ilości tego surowca.

rzegar 2014]. Oczywiście propozycja ta spotkała się z natychmiastową i ostrą reakcją Waszyngtonu, który zarzucił Rosji *de facto* podważenie reżimu sankcji.

Zebrane fakty pozwalają stwierdzić, że Iran propozycję Rosji stara się wykorzystać jako instrument negocjacyjny z państwami Unii Zachodnioeuropejskiej, czemu sprzyja obecna sytuacja geostrategiczna w regionie. W wyniku eskalacji kryzysu na Ukrainie, wydaje się ona bardzo korzystna dla Iranu, ponieważ obawy i strach przed ponownym wzmocnieniem obecności Rosji w Azji Środkowej i Kaukazie mogą wzmocnić dążenia państw regionu do zbliżenia z Iranem. Potwierdza to wizyta prezydenta Azerbejdżanu w Teheranie krótko po aneksji Krymu przez Rosję i zapowiadanych manewrach wojskowych na Morzu Kaspijskim [Die Welt 2014]. Obawy Azerbejdżanu są tym większe, że kraj jako państwo tranzytowe może być destabilizowane podobnie jak Gruzja. W tym kontekście można także interpretować wypowiedź rosyjskiego Ministra Spraw Zagranicznych Sergeja Lawrowa, dotyczącą ochrony interesów rosyjskich obywateli, którzy znajdują się w sytuacji zagrożenia [Manager Magazin online 2014].

Jednak mimo ostatnich wydarzeń i towarzyszącego im rozgłosu w mediach, Iranowi nadal brakuje zdolności pozwalających na swobodny eksport własnego gazu do Europy. Podczas gdy w ostatniej dekadzie kraj ten zwiększył roczną produkcję gazu o ponad 10% – z powodu brakującej infrastruktury do przesyłu gazu do Europy zdecydował się na strategię eksportu energii do Iraku, Afganistanu, Pakistanu, Turkmenistanu oraz w ograniczonej ilości do Azerbejdżanu i Turcji.

Przeprowadzone analizy wykazały, że geostrategiczne różnice pomiędzy USA i Iranem nie ograniczają się wyłącznie do kwestii jądrowych, lecz dotyczą także geopolitycznej i hegemonicznej pozycji Iranu na Środkowym Wschodzie. Poza programem jądrowym kraj ten pod znakiem zapytania stawia pozycję USA jako supermocarstwa w tym regionie. Obecnie jest to szczególnie widoczne w Libanie, Syrii, Iraku, Afganistanie, a także w Palestynie i Izraelu. Obawy te dzielą także we wspólnym artykule opublikowanym w Washington Post, zarówno David Petraeus – były dyrektor CIA i Naczelnny Dowódca Dowództwa Centralnego Sił Zbrojnych USA oraz Vance Serchuk z Centrum Nowego Amerykańskiego Bezpieczeństwa (ang. Center for a New American Security) [Petraeus, Serchuk 2014].

Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że polityka energetyczna jest coraz bardziej zagrożona z powodu kryzysu na Ukrainie, jego militarnej eskalacji, a także zaostrzenia napięć pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w bezpieczeństwo dostaw do Eu-

ropy. Niestety, w perspektywie krótko i średnioterminowej, nie ma obecnie wiarygodnej alternatywy dla dostaw gazu ziemnego z Rosji. Zarówno przy alternatywie skroplonego gazu ziemnego, jak i dostarczanego gazociągami – państwa eksportujące i importujące muszą zobowiązać się do tego w perspektywie długoterminowej na bazie umów typu „Take-or-Pay” (bierz lub płać), a obecnie żaden z aktorów nie jest gotowy do takiego zobowiązania. W związku z tym, Unia Europejska i Rosja do czasu uruchomienia gazociągu South Stream, nie mogą zrezygnować z tranzytu gazu ziemnego przez Ukrainę. Dlatego też, biorąc pod uwagę sytuację geopolityczną i gospodarczą oraz dotychczasowe skutki kryzysu na Ukrainie zarówno w interesie Rosji, jak i Unii Europejskiej powinno być dążenie do najszybszego jego zakończenia. Natomiast w perspektywie długoterminowej, alternatywą dla dostaw gazu ziemnego do Europy może być Iran, jednak pod warunkiem, że zaprzestanie działań zmierzających do rozszerzenia swoich wpływów na Bliskim Wschodzie i zrezygnuje z odgrywania roli hegemonu w regionie. Jednak scenariusz ten może być wiarygodną polityczną alternatywą w sytuacji, gdy dojdzie do normalizacji stosunków pomiędzy Iranem i USA, a reżim sankcji zostanie odsunięty na plan dalszy. Tylko wówczas Iran może stać się wiarygodnym partnerem dla Zachodu i możliwa będzie dyskusja na temat dostaw gazu ziemnego z Teheranu, jako alternatywa dla dotychczasowych dostaw z Rosji. Obecnie niejasne stanowisko USA wobec Iranu znacznie ogranicza swobodę działania Unii Europejskiej. Szybkie i zaskakujące zmniejszenie sankcji nałożonych na Iran ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki, przedłużanie negocjacji dotyczących programów jądrowych oraz zasygnalizowana gotowość Iranu do podpisania pod pewnymi warunkami dodatkowego protokołu [Krever 2014] może świadczyć o pojawieniu się „zielonego światła w tunelu”.

Bibliografia

Źródła internetowe

Barzegar K. (2014), *Iran-Russia Relations after the Geneva Nuclear Deal*, Russia in Global Affairs, 21.03. [online], www.eng.globalaffairs.ru/number/Iran-Russia-Relations-after-the-Geneva-Nuclear-Deal-16501, dostęp: 21.07.2014.

BP Statistical Review of World Energy Juni 2014, s. 20 [online], www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf, dostęp: 21.07.2014.

Bukold S. (2014), *Międzynarodowe ceny gazu*, Energy Comment [online], www.energycomment.de/internationale-gaspreise-ein-vergleich/, dostęp: 17.07.2014.

Bukold S. (2014), *Rosyjskie zyski z eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego*, Energy Comment [online] www.energycomment.de/hintergrundinfos-russlands-exporteinnahmen-aus-oel-und-gas/, dostęp: 17.07.2014.

Critchlow A. (2014), *Iran offers Europe gas amid Russian energy embargo fears*, "The Telegraph", 04.05.2014 [online], www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/10808037/Iran-offers-Europe-gas-amid-Russian-energy-embargo-fears.html, dostęp: 10.07.2014.

Dempsey J. (2013), *Victory for Russia As the EU's Nabucco Gas Project Collapses* [w:] "Carnegie Europe" Online, 01.07.2013. www.carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=52246, dostęp: 10.07.2014.

Gaugele J. (2014), *Oettinger ostrzega przed kryzysem gazowym w Europie*, „Die Welt” [online],

www.welt.de/politik/deutschland/article127105508/Oettinger-warnt-vor-Gaskrise-in-Europa, dostęp: 10.07.2014.

Gaz z Rosji – państwa G-7 zakładają pakt przeciw Moskwie, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 06.05. [online], www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/13-punkte-plan-g-7-staaten-schliessen-pakt-gegen-moskau-12926081.html, dostęp: 10.07.2014.

Geden O., Goldthau A., Noetzel T. (2007), „Energia-NATO” i „Energia-OBWE” – Instrumenty bezpieczeństwa dostaw? Debata na temat dostaw energii i kolektywnych systemów bezpieczeństwa, SWP-Diskussionspapier Mai 2007 [online], www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Energie_KS_KSZE_geden_goldthau_noetzel.pdf, dostęp: 21.07.2014.

Gazprom Export, *Delivery statistics: gas supplies to Europe* [online], www.gazpromexport.ru/en/statistics, dostęp: 14.05.2014.

Germis C. (2014), *Japan auf dem Weg zurück zur Kernkraft*, FAZ, 16.07.2014 [online],

www.faz.net/aktuell/wirtschaft/drei-jahre-nach-fukushima-japan-auf-dem-weg-zurueck-zur-kernkraft-13049490.html, dostęp: 29.07.2014.

Krever M. (2014), *Iran Foreign Minister Javad Zarif: 'It's a historic opportunity for all of us'*, CNN Amanpour Blog, Interview with Minister of Foreign Affairs - Zarif, 17.07.2014 [online], www.amanpour.blogs.cnn.com/2014/07/17/iran-foreign-minister-javad-zarif-its-a-historic-opportunity-for-all-of-us, dostęp: 31.07.2014.

Meiritz A. (2014), *Szczyt w Rzymie, Zachód tworzy sojusz energetyczny przeciw Putinowi*, „Der Spiegel”, 06.05.2014 [online], www.spiegel.de/politik/ausland/russland-gas-in-ukraine-krise-g7-schmieden-pakt-gegen-putin-a-967879, dostęp: 10.07.2014.

Nabucco-Pipeline, Schröder ostrzega przed uzależnieniem od irańskiego gazu, „Der Spiegel” online, 25.09.2009, www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/nabucco-pipeline-schroeder-warnt-vor-abhaengigkeit-von-iranischem-gas-a-651474.html, dostęp: 10.07.2014.

Newell R. (2011), *Shale Gas and the Outlook for U.S. Natural Gas Markets and Global Gas Resources*, prezentacja US Energy Information Administration z okazji spotkania OBWE w Paryżu, 21.06.2011 [online], www.eia.gov/pressroom/presentations/newell_06212011.pdf, dostęp: 21.07.2014.

Obama B. (2014), *To nie jest zimna wojna*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.07.2014. [online], www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sanktionen-gegen-russland-obama-dies-ist-kein-kalter-krieg-13071338.html, dostęp: 31.07.2014.

Petraeus D.H., Serchuk V. (2014), *U.S. needs to plan for the day after an Iran deal*, "Washington Post", 09.04.2014 [online], www.washingtonpost.com/opinions/us-needs-to-plan-for-the-day-after-an-iran-deal/2014/04/09/056ff992-bf4b-11e3-b195-dd0c1174052c_story.html, dostęp: 10.07.2014.

Pirani S. i in. (2014), *What the Ukraine crisis means for gas markets*, Oxford Institute for Energy Studies [online], www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/03/What-the-Ukraine-crisis-means-for-gas-markets-GPC-3.pdf. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/03/What-the-Ukraine-crisis-means-for-gas-markets-GPC-3, dostęp: 14.05.2014.

Riesbeck P. (2014), *Obama w Brukseli – UE i USA ponownie razem*, „Frankfurter Rundschau”, 26.04.2014 [online], www.fr-online.de/politik/obama-in-bruessel-eu-und-usa-ruecken-wieder-zusammen,1472596,26665240.html, dostęp: 10.07.2014.

Russland hält Militärmanöver im Kaspischen Meer ab, „Die Welt”, 23.04.2014 [online], www.welt.de/politik/ausland/article127208775/Russland-haelt-militaermanoever-im-Kaspischen-Meer-ab.html, dostęp: 10.07.2014.

Tusk D. (2014), *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*, in: Financial Times, 21.04. [online], www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#a-xzz37Y9g3dRw, dostęp: 17.07.2014.

Ukraine-Konflikt: Russlands Außenminister droht mit Vergeltung, „Manager Magazin” Online, 23.04.2014 [online], www.manager-magazin.de/politik/artikel/russlands-aussenminister-lawrow-droht-mit-verlegung-a-965753.html, dostęp: 10.07.2014.

USA zapowiada wprowadzenie sankcji wobec szefa Rosneft i Gazprom – „RIA Novosti”, 28.04.2014 [Online], www.de.ria.ru/politics/20140428/268371389.html, dostęp: 10.07.2014.

World Energy Outlook (2013), *Fracking-Revolution*, „Manager Magazine” Online, 12.11. www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/world-energy-outlook-2013-fracking-bringt-beim-oel-wenig-a-933184.html, dostęp: 21.07.2014.

Bogdan Panek | bpanek@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Rosja jako mocarstwo w regionie Euro-Pacyfiku

Russia as Power in Euro-Pacific Region

Abstract: This article presents the changes of Russian foreign policy toward East Asia, which began during the presidency of Vladimir Putin in the second half of 2000. Author tried to answer the following questions: What were the determinants of a sharp turn in Russia's foreign policy in the Far East? What are the objectives of Moscow's foreign policy towards the region? How and why the crisis in Ukraine has to get closer cooperation between two hostile to each other countries? What is the interest of the Russia Federation and the Republic of China?

Key words: region, foreign policy, Russia, China Republic, European Union.

Wstęp

Począwszy od drugiej połowy 2000 roku, Federacja Rosji podejmuje wiele wysiłków starań, mających na celu rozbudowę zaniedbywanego przez wiele lat głównego filaru polityki zagranicznej, którym były w przeszłości stosunki polityczne, gospodarcze i militarne w regionie Dalekiego Wschodu. Zdaniem większości ekspertów, działania te mają bezpośredni związek z obawą Rosji przed mogącą nastąpić jej marginalizacją na Dalekim Wschodzie, będącą konsekwencją zarówno dynamicznego rozwoju Chin, jak i zwrotu amerykańskiej polityki zagranicznej w kierunku Azji i Pacyfiku.

Współcześnie, jeśli państwo chce być postrzegane i uznawane jako mocarstwo w skali globalnej, niezbędnym warunkiem jest silna pozycja w tym kluczowym regionie. Powyższe sprawiło, że podczas prezydentury Władimir Putina w centrum zainteresowania rosyjskiej gospodarki znalazły się kraje Dalekiego Wschodu, czego pierwszym symptomem był zauważalny wzrost wymiany handlowej pomiędzy Rosją a krajami post-sowieckimi. Nowe otwarcie Moskwy na kraje Dalekiego Wschodu wynika także z jej polityki wewnętrznej, ponieważ słabo rozwinięte wschodnie regiony kraju mogą zostać zmodernizowane wyłącznie przy ścisłej współpracy z krajami Azji Wschodniej. Dzięki przyjęciu i wdrożeniu nowej polityki zagranicznej, zorientowanej na region Dalekiego Wschodu, Rosja zamierza osiągnąć bardzo ambitny cel, którym jest uzyskanie statusu mocarstwa w regionie Euro-Pacyfiku – a poprzez to ponowne przejęcie roli głównego gracza w skali globalnej. Jednak osiągnięcie powyższego celu w perspektywie średnioterminowej wydaje się mało prawdopodobne, ponieważ obecny potencjał militarny Rosji jest dużo słabszy w porównaniu z Chinami i Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Sytuacji tej nie zmieniają także wysiłki, jakie podejmuje Rosja w celu modernizacji Wschodniego Okręgu Wojskowego. Biorąc pod uwagę zarówno brak lotniskowców, jak i baz wojskowych poza swoim terytorium, mało prawdopodobne wydaje się osiągnięcie zdolności pozwalającej jej na projekcję sił poza jej obszarami przygranicznymi – a to w zasadniczy sposób ogranicza możliwości odgrywania przez Rosję roli supermocarstwa w całym regionie, a zwłaszcza na Dalekim Wschodzie.

Polityka Rosji wobec państw Dalekiego Wschodu – podłoże i cele

Biorąc pod uwagę położenie geograficzne, Federacja Rosyjska jest krajem, którego większa część obszaru znajduje się na kontynencie azjatyckim, a nie europejskim. Trzy czwarte jej terytorium znajduje się na Syberii i Dalekim Wschodzie. Niemniej jednak, Azja po rozpadzie w 1991 roku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich była zaniedbywana, a wręcz marginalizowana w polityce zagranicznej Moskwy. W okresie tym rosyjska polityka była zbyt silnie zdominowana walką o strefy wpływów w byłych post-sowieckich republikach, a także zaangażowana w działania na rzecz pozyskania państw Zachodu jako głównego katalizatora dla jej procesu transformacji we wszystkich dziedzinach życia. Powyższe wydarzenia sprawiły, że dopiero od drugiej połowy 2000 roku Azja ponownie znalazła się w centrum zainteresowania Federacji Rosyjskiej. Pomimo, iż region ten w założeniach rosyjskiej polityki zagranicznej zarówno z 2013 roku, jak i wcześniejszych z 2000 i 2008, był usytuowany na czwartym miej-

scu za Wspólnotą Niepodległych Państw, Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Jednak po głębszej analizie wcześniejszych wypowiedzi Władimira Putina, można było już dostrzec – dużo większe niż powszechnie przyjęte przez świat Zachodu – znaczenie dla Kremla kontynentu azjatyckiego [Putin 2012]¹. W szczególności zaś, obserwacja działań Rosji w sferze polityki zagranicznej od drugiej połowy 2000 roku wskazuje na nową dynamikę zorientowaną w kierunku wschodnim. W analizowanym okresie zauważalne jest zarówno rozszerzenie stosunków dwustronnych, a także zintensyfikowanie udziału Federacji Rosyjskiej w międzynarodowych instytucjach regionalnych oraz rozbudowa biurokratycznych i akademickich zasobów. Doskonałym przykładem może być rosyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w którym na przestrzeni kilkunastu lat utworzono bardzo dużą liczbę wydziałów zarówno dla potrzeb współpracy z Wspólnotą Niepodległych Państw, jak i z Azją². Równolegle w tym samym czasie w Rosji rozpoczęto głęboką debatę na temat jej polityki zagranicznej wobec Azji, która została jeszcze bardziej zintensyfikowana w 2012 roku po objęciu przez Rosję przewodnictwa we Wspólnocie Gospodarczej Azji i Pacyfiku.

Podkreślenia wymaga, że „naukowa” debata nie była jednak zdominowana przez regionalnych naukowców, lecz główną rolę odegrali w niej najwyższą rangą rosyjscy politycy (Putin, Miedwiediew i Ławrow) oraz eksperci ds. polityki zagranicznej (Karaganow, Lukyanov, Nikonow i Trenin). Powyższe fakty wskazują na fundamentalny charakter debaty, której celem była zmiana dotychczasowej polityki zagranicznej. Nie może też budzić żadnych wątpliwości fakt, że od wielu już lat głównym celem strategicznym Rosji jest Daleki Wschód. W związku z tym, realizowana przez Kreml polityka jest zorientowana przede wszystkim na region Azji Północno-Wschodniej (Chiny, Japonia i Półwysep Koreański), zarówno ze względu na znajdujących się tam najważniejszych partnerów handlowych, jak i duże wyzwania w sferze bezpieczeństwa. Ponadto, począwszy od drugiej połowy 2000 roku, Rosja także systematycznie wzmacnia swoje wysiłki w regionie Azji Południowo-Wschodniej, czyli na obszarze państw wchodzących w skład Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej. W konsekwencji wysiłki podejmowane przez Rosję na przestrzeni ostatnich lat doprowadziły do rozwoju i intensyfikacji wymiany handlowej oraz wzmocnienia

1. W programowym przemówieniu na temat polityki zagranicznej mającym miejsce na krótko przed wyborami prezydenckimi w 2012 roku, a także w przemówieniu do rosyjskich dyplomatów w lipcu 2012 roku, Putin, bezpośrednio po odniesieniu się do stosunków z byłymi post-sowieckimi republikami, swoją wypowiedź skierował w kierunku relacji z Azją.

2. W 2009 i 2010 roku w rosyjskich uniwersytetach zostały stworzone ośrodki naukowo-badawcze dla potrzeb integracji i ścisłej współpracy ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej – ASEAN oraz Wspólnotą Gospodarczej Azji i Pacyfiku – APEC.

wielostronnych procesów zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz tego sub-regionu, które Rosja wykorzystuje jako „bramę” do jeszcze większej obecności na Dalekim Wschodzie³. Umiejętnie i skutecznie prowadzona polityka pozwoliła na wzrost pozycji Rosji w stosunku do innych ważnych aktorów w regionie – a w tym do USA.

Przeprowadzone analizy wykazały, że nowa rosyjska debata ma swoje źródło dwóch zasadniczych zmianach. Po pierwsze – wzrost znaczenia Dalekiego Wschodu w wymiarze globalnym, a także w odniesieniu do Rosji. Po drugie – w wymiarze geopolitycznym ważne znaczenie ma rozszerzenie potęgi Chin w regionie oraz zwrot w polityce zagranicznej USA w okresie prezydentury Baracka Obamy. Podkreślenia przy tym wymaga, że Chiny, pomimo własnej siły i szerokiej strefy wpływów, nie są obecnie w stanie samodzielnie dominować i sprawować władzy w regionie, odgrywając przy tym rolę głównego aktora w rozwiązywaniu problemów globalnych. Dlatego też, Pekin dla osiągnięcia własnych korzyści chce wykorzystać bilateralne stosunki z Moskwą, które zapewniają mu równowagę sił. Tak, więc po raz pierwszy w historii Federacja Rosyjska ma do czynienia z sąsiadem na Wschodzie, który nie dość, że jest od niej silniejszy – to cały czas będzie stanowił realne zagrożenie [Trenin 2011].

Ponadto, rosyjskie sny mocarstwowe może w dużym stopniu skomplikować zainicjowany jesienią 2011 roku, ponowny zwrot Stanów Zjednoczonych Ameryki kierunku Azji i Pacyfiku, co łączy się z rozszerzeniem politycznych i militarnych zdolności, które należy rozumieć jako dążenie do zapewnienia sobie przywództwa w regionie. W zmienionych uwarunkowaniach strategicznych większość rosyjskich ekspertów polityków uważa, że taki zwrot stanowi bardzo poważne wyzwanie dla polityki zagranicznej Rosji, ponieważ może ona w jeszcze większym niż dotychczas stopniu być marginalizowana na Dalekim Wschodzie [Karaganow 2011].

W wyniku eskalacji kryzysu na Ukrainie kierunek Azji Wschodniej nabrał szczególnego znaczenia dla rosyjskiej polityki zagranicznej. W celu uniknięcia politycznej izolacji – w obliczu bardzo napiętych i stale pogarszających się stosunków na linii Rosja – Unia Europejska i USA – najważniejszego znaczenia nabrały dwustronne stosunki z głównymi państwami w regionie Azji Wschodniej (Chiny, Japonia, Korea Południowa oraz Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej). W odniesieniu do zaistniałej sytuacji rosyjscy politycy i eksperci (szczególnie w odniesieniu do sfery gospodarczej) jednoznacznie podkreślają wagę Dalekiego Wschodu, uważając ten region

3. W rozumieniu rosyjskiej polityki zagranicznej Azja Środkowa odgrywa ważną rolę tylko w odniesieniu do byłych post-sowieckich republik, co powoduje, że jest wyłączona z dyskursu azjatyckiego. Mając na uwadze politykę bezpieczeństwa, szczególnie ważne znaczenie dla Rosji ma strategiczne partnerstwo z Indiami i bardzo dobre relacje z Afganistanem. Z kolei, w jej polityce zagranicznej wobec tego regionu, Azja Południowa odgrywa drugoplanową rolę.

za środek ciężkości światowej gospodarki. Ich zdaniem w wymiarze długofalowym Daleki Wschód stanie się jej głównym motorem napędowym, zajmując miejsce Unii Europejskiej i USA, które zostaną osłabione przez kryzysy finansowe i gospodarcze. Powyższe wskazuje więc, że od nowego tysiąclecia kraje Dalekiego Wschodu powoli stają się najważniejszym partnerem handlowym Rosji – co potwierdza ich udział w rosyjskim handlu zagranicznym, który znacznie przewyższa post-sowieckie państwa.

Przemawiają za tym dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze – Rosja, która odpowiada za eskalację kryzysu na Ukrainie, stojąc w obliczu nałożenia na nią jeszcze bardziej dotkliwych sankcji sektorowych ze strony Unii Europejskiej i USA, intensywnie poszukuje alternatywnych odbiorców dla jej surowców i produktów na Dalekim Wschodzie. Po drugie – gwałtowny zwrot Rosji w kierunku Azji Wschodniej ma ścisły związek z jej sytuacją wewnętrzną, ponieważ już od dłuższego czasu rosyjski aparat władzy dużym niepokojem obserwuje rozwój sytuacji we wschodniej części swojego kraju (na Syberii i Dalekim Wschodzie). W regionie tym w szczególny sposób w ścisłej symbiozie pozostają problemy w sferze społeczno-gospodarczej i bezpieczeństwa. Spośród wielu z nich do najważniejszych należy zaliczyć: odpływ ludności (wyludnienie), bezrobocie, niską wydajność produkcyjną, a także bardzo duże uzależnienie od eksportu surowców naturalnych. Po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w grudniu 1991 roku diametralnej zmianie uległa gospodarka regionów Rosji położonych na kontynencie azjatyckim. Błędna polityka lub wręcz jej brak wobec tej części kraju sprawiła, że gospodarka w azjatyckiej części Rosji jest w głównej mierze skorelowana i zależna od państw Azji Wschodniej, a nie od jej europejskiej części.

Oczywiście sytuacja ta stwarza zarówno duże szanse, jak i ryzyka, ponieważ z jednej strony może to doprowadzić do podwójnej integracji, oznaczającej modernizację wschodnich regionów Rosji, będącej wynikiem połączenia z obszarem gospodarczym Dalekiego Wschodu⁴. Z drugiej zaś – schyłek Syberii i Dalekiego Wschodu ograniczyłby ich rolę jako dostawcy surowców naturalnych do Azji Wschodniej – co w konsekwencji, w wymiarze krótkoterminowym, skutkowałoby gospodarczym, a w długofalowym – politycznym oddzieleniem od reszty kraju [Kurt 2012]. Z tego też względu część uczestników prowadzonych debat krytycznie odnosi się do rosyjskiego dyskursu w kierunku Azji Wschodniej bez wcześniejszego wypracowania spójnej polityki, pozwalającej jej odgrywać ważną rolę w regionie. Jednym z nich jest premier Rosji Dmitrij Miedwiediew oraz Minister Spraw Zagranicznych Siergiej Ławrow, którzy przestrzegają przed podejmowaniem zbyt pochopnych decyzji w sfe-

4. Rosja mogłaby to wykorzystać jako jej sukces polityki wschodniej.

rze polityki zagranicznej i proponują wykorzystać lepiej ten czas dla wypracowania strategii, która pozwoli Federacji Rosyjskiej na zajęcie ważnego miejscaw regionie Azji Wschodniej [Miedwiediew 2010]. Wypowiedzi zarówno rosyjskich polityków, jak i ekspertów biorących udział w debacie na temat dyskursu w polityce zagranicznej Rosji, pozwalają na określenie głównych jej celów. W skali mikro jest nim niedopuszczenie do jej marginalizacji i dalszej erozji jej władzy w regionie Azji Wschodniej, która może doprowadzić do utraty swobody działania i odgrywania roli „młodszego brata” względem Chin. Z kolei, celem w skali makro jest początkowo wzmocnienie, a następnie przejęcie dominacji w regionie Azji Wschodniej zarówno pod względem politycznym, gospodarczym i militarnym [Russia Global Affairs 2010]. Potwierdzają to wnioski końcowe wynikające z prowadzonych debat – w myśl których Rosja musi dołożyć wszelkich wysiłków i starań, by stać się mocarstwem w regionie Euro-Pacyfiku⁵. Pomimo, iż powyższy termin jest używany głównie przez ekspertów – to wskazuje na regionalne ambicje elity rządzącej Federacji Rosyjskiej. Podkreślenia przy tym wymaga, że Moskwa nigdyw swojej historii nie posiadała silnej strefy wpływów w regionie Azji Wschodniej, dlatego też także obecnie brakuje jej zarówno materialnych, jak i niematerialnych podstaw dla uzasadnienia swoich roszczeń. Mimo to, stara się uzyskać pozycję niezależnego biegunaw wielobiegunowym systemie regionalnym na równi z innymi mocarstwami w Azji Wschodniej [Ławrow 2013]⁶. Bezsprzecznym jest, że zarówno główny wysiłek, jaki praktyczne działania podejmowane przez Rosję są skupione obecnie przede wszystkim na regionie azjatyckim, ponieważ tylko będąc mocarstwem w regionie Azji Wschodniej będzie mogła stać się jednym z głównych graczy w kluczowym obszarze XXI wieku, a mianowicie w regionie Azji i Pacyfiku. Wynika z tego, że Moskwie w jej azjatyckiej polityce nie zależy tylko na realizacji konkretnych interesów politycznych, ekonomicznych i w sferze bezpieczeństwa, lecz osiągnięcie nadrzędnego celu, jakim jest pożądanym przez Rosję status międzynarodowy (supermocarstwo) oraz wpływ w wymiarze globalnym.

5. Dmitrij Trenin był pierwszym, który mówił o Rosji – jako mocarstwu w regionie Euro-Pacyfiku. W drugiej połowie 2000 roku, jego poglądy zostały przejęte przez wielu kremlowskich ekspertów – łącząc to z pojęciem władzy. Od tego czasu pojęcie mocarstwa w regionie Euro-Pacyfiku postrzegane jest – jako wizja roli Federacji Rosyjskiej wobec Azji Wschodniej, która jest ściśle powiązana z pojęciem władzy i jej zwrotem w kierunku tego regionu.

6. Jak podkreślał Ławrow, Rosja dąży do zapewnienia „rzeczywistej równowagi sił” w regionie Azji i Pacyfiku, dlatego też musi wzmocnić swoją rolę jako „ważnego czynnika stabilizacji” w regionie.

Kryzys na Ukrainie katalizatorem rozwoju stosunków chińsko-rosyjskich

Podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad projektem rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, potępiającej referendum na Krymie, Chiny wstrzymały się od głosu. Jako powód Pekin podał sprzeciw wobec wszelkiej konfrontacji i chęć uniknięcia eskalacji napięcia. Oznacza to, że Chiny po raz pierwszy od 2008 roku głosowały inaczej niż Rosja. Jednak wstrzymanie się od głosu w sprawie Krymu z dzisiejszej perspektywy nie jest oceniane jako krytyka Rosji, ponieważ Chinom chodziło głównie o uzyskanie i rozszerzenie własnej elastyczności strategicznej wewnątrz konfliktu pomiędzy Rosją a Zachodem. W wymiarze średniofalowym Rosja i Chiny, pomimo ciągłej wzajemnej nieufności w wielu konkretnych aspektach, pozostają wiarygodnym partnerem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wstrzymanie się Chin od głosu jest również motywowane politycznie, ponieważ ważny jest dla nich problem w Xinjiang oraz Tybecie. W związku z tym, wsparcie stanowiska Rosji stałoby w sprzeczności z wewnętrzną polityką Chińskiej Republiki Ludowej. W tym miejscu powstają następujące pytania: *W jaki sposób i dlaczego kryzys na Ukrainie doprowadził do zacieśnienia współpracy pomiędzy jeszcze niedawno wrogo nastawionymi do siebie krajami? Jaki jest w tym interes Federacji Rosyjskiej, a jaki Chińskiej Republiki Ludowej?* Odpowiedź na tak sformułowane pytania wymaga wnikliwej analizy i oceny wydarzeń mających miejsce po 14 marca 2014 roku.

Podczas gdy Chiny wstrzymały się od głosu na forum Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, w marcu 2014 roku po raz pierwszy pomiędzy Moskwą a Pekinem doszło do oficjalnego wyrażenia przyjaźni. Potwierdza to fakt, że już 17 kwietnia 2014 roku Władimir Putin w rosyjskiej telewizji publicznej złożył polityczną deklarację o przyjaźni z Chinami. Z kolei, 29 kwietnia 2014 roku ambasador Chin w Rosji, Li Hui, oświadczył, że stosunki chińsko-rosyjskie nie były nigdy tak dobre jak obecnie, a 7 maja 2014 roku oficjalnie skrytykował rzeczniczkę chińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych za groźby wysuwane przez Stany Zjednoczone Ameryki dotyczące rozszerzenia polityki sankcji wobec Rosji [TASS Russian News Agency 2014]. Natomiast już 8 maja 2014 roku na konsultacjach w Pekinie spotkali się chiński wiceprezydent Zhang Gaoli i pierwszy wicepremier Federacji Rosyjskiej Igor Szuwałow w celu przygotowania wizyty prezydenta Putina związanej z określeniem potencjalnych obszarów współpracy pomiędzy Rosją a Chinami [The Bricspost 2014].

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że kryzys na Ukrainie kompleksowo wpływa zarówno na geostrategiczne, gospodarcze, jak i wojskowe relacje pomiędzy Rosją a Chinami. Oczywiście ma to związek z obecną polityką sankcji prowadzoną

przez Zachód, a w konsekwencji oficjalnie ogłoszonym przez Rosję poszukiwaniem alternatywnych rynków zbytu dla swoich surowców naturalnych (główne gazu ziemnego i ropy naftowej). Od czasu, gdy przedstawiciele państw wspólnoty europejskiej ogłosili, że chcą się uniezależnić od dostaw rosyjskiej energii, Rosja usilnie zabiega o pozyskanie nowych odbiorców – mimo iż, z kompleksowymi i bardzo ciężkimi sankcjami Unii Europejskiej wobec Rosji należy liczyć się tylko w przypadku jeszcze większej niż dotychczas eskalacji kryzysu na Ukrainie i to głównie ze względu na bardzo duże uzależnienie Niemiec od dostaw rosyjskiej energii.

Oczywiście nie może budzić wątpliwości fakt, że ogłoszona przez Rosjan reorientacja wymaga długiego okresu i na pewno będzie przebiegała powoli, lecz bezsprzecznym jest z całą pewnością to, iż w interesie Federacji Rosyjskiej leży dywersyfikacja rynków zbytu. W centrum jej uwagi znajduje się region Azji Wschodniej, a w nim przede wszystkim Chińska Republika Ludowa, która jest najlepszym z możliwych alternatywnym rynkiem. Nie może też budzić zdziwienia fakt, że Chiny już obecnie są jednym z głównych odbiorców rosyjskiej ropy naftowej, ponieważ już w 2013 roku rosyjski koncern naftowy Rosneft zobowiązał się przez kolejne 25 lat dostarczać ropę naftową o wartości w sumie 270 miliardów dolarów [TASS Russian News Agency 2014]. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że Chiny są czwartym największym inwestorem w Rosji, a w państwie tym istnieje bardzo duże zapotrzebowanie na rosyjską energię i pozostałe surowce naturalne (węgiel, rudy żelaza i miedzi). Ponadto, w wyniku dalszej i konsekwentnej polityki sankcji Zachodu Chiny mogą stać się głównym partnerem inwestycyjnym Federacji Rosyjskiej.

Z materiałów źródłowych wynika, że pomimo dotychczas istniejących, nieformalnych ograniczeń inwestycyjnych dla Chin (np. znaczących projektów w zakresie wydobywania diamentów, platyny, czy zaawansowanych technologii)⁷ – koniecznym kompromisem dla Rosji może okazać się ponowne otwarcie na chiński rynek w wyniku zredukowania inwestycji zachodnich będących konsekwencją kryzysu na Ukrainie. Również z powodu sankcji Zachodu w sektorze finansowym należy się spodziewać większej koncentracji rosyjskich inwestorów w chińskich bankach a co ważne – obecnie chińskie sankcje wobec Rosji są wyłączone.

Pogłębione analizy wykazały, że na przestrzeni ostatnich lat możemy zaobserwować zintensyfikowanie chińsko-rosyjskich stosunków gospodarczych, ponieważ w samym tylko 2013 roku dwustronne obroty handlowe oscylowały w granicach ponad 95 mld dolarów, a Rosja stała się dla Chin dziesiątym najważniejszym zagra-

7. Jeszcze jesienią 2013 roku premier Miedwiediew był przeciwny chińskim inwestycjom w południowo-wschodniej Syberii.

nicznym partnerem handlowym. Z kolei, Chiny po ostatnich wydarzeniach stały się dla Rosji najważniejszym partnerem, co pozwala wysunąć tezę, że w pewnym stopniu pomiędzy Rosją a Chinami występuje komplementarność rynków. Bez wątplenia oba kraje bazują na transferze technologii, jednak jak dotychczas chińskie relacje z państwami Zachodu nie ucierpiały w wyniku kryzysu na Ukrainie, a transfer technologii jest dalej realizowany, podczas gdy ze strony Rosji Chiny muszą się nadal liczyć z poważnymi ograniczeniami.

Korzyści Chin w wymiarze geostrategicznym

W wymiarze geostrategicznym Eurazja zawsze była postrzegana jest jako całość – dlatego też zauważalne są interakcje zachodzące pomiędzy wydarzeniami na Ukrainie a sytuacją w Azji Południowej i Południowo-Wschodniej. W obliczu zaistniałej sytuacji bez wątpienia Xi Jinping i Władimir Putin podążają drogą wytyczoną przez Richarda Nixona już na początku lat 70-tych ubiegłego wieku, która dotyczyła polityki zbliżenia w zakresie wspólnych kompleksowych perspektyw. Dla Chin wynika z tego możliwość realizacji własnych interesów w wymiarze geostrategicznym i przy komfortowej sytuacji, ponieważ jednej strony aktywne zaangażowanie Unii Europejskiej na Ukrainie prowadzi do zbliżenia Rosji i Chin na wschodzie Eurazji. Z drugiej zaś – Zachód zabiega, by Chiny wywierały łagodzący wpływ na Rosję.

Przeprowadzone analizy wykazały, że rosyjskie zbliżenie do Chin mają także konsekwencje dla Stanów Zjednoczonych Ameryki w wymiarze globalnym, o czym świadczy zapowiedź budowy Rosji wspólnie z Chinami kanału Nikaragua, który stanowi bardzo konkurencyjny projekt do kontrolowanego przez USA Kanału Panamskiego. Tak, więc, mając na uwadze umowy koncesyjne z Nikaragą możliwa jest budowa bazy wojskowej u „progu Amerykanów”.

Przesunięcia linii geostrategiczných w Azji Wschodniej

Polityka sankcji Japonii wobec Rosji wprowadzona w związku z kryzysem na Ukrainie doprowadziła do zbliżenia Chińskiej Republiki Ludowej i Federacji Rosyjskiej w regionie Azji Wschodniej. Pomimo iż do tej pory Rosja unikała angażowania się w spór terytorialny pomiędzy Japonią i Chinami, który dotyczy grupy niezamieszkałych wysp zwanych jako Senkaku-/Diaoyu⁸ – to ze względu na wdrożenie trzeciej grupy sankcji nałożonej przez

8. Chociaż sama jest w sporze terytorialnym z Japonią o południowe Wyspy Kurylskie.

Japonię na Rosję wielce prawdopodobnym staje zaangażowanie Rosji w japońsko-chiński spór terytorialny. Ponadto, nasilona polityka sankcji ze strony Japonii wobec Rosji może mieć także duży wpływ na rosyjską strategię eksportu energii do Azji Wschodniej. Zamiast pierwotnie pożądanego celu, jakim była dywersyfikacja dostaw energii do Japonii i Korei, jako głównych odbiorców prawdopodobnym jest skupienie wysiłku w okresie długofalowym na chińskim rynku, ponieważ w krótkim okresie nie jest to możliwe.

Z kolei, w odniesieniu do sporów terytorialnych na Morzu Południowo-Chińskim w najbliższym czasie nie należy raczej oczekiwać wspólnego zaangażowania się Rosji i Chin w spory terytorialne na Morzu Południowo-Chińskim, ponieważ Rosja utrzymuje bliskie stosunki z Wietnamem (w formie dostaw broni i energii oraz pomocy w budowie pierwszego wietnamskiego reaktora nuklearnego oraz realizacji programu wymiany pracowników). Pomimo iż przeniesienie manewrów wojskowych na akwen Morza Południowo-Chińskiego wskazuje, że Rosja jest bardziej skłonna do niepokojeń Filipin niż Japonii – to jednak rozwój sytuacji może prowadzić to do niezamierzonych zakłóceń w relacjach rosyjsko-wietnamskich.

Powyższe rozważania wskazują, że na kontynuacji lub ograniczonym zaostreniu napięcia w akwenie Morza Południowo-Chińskiego może skorzystać głównie Rosja, ponieważ zarówno Chiny, jak i Wietnam będą dążyły do pozyskania jej jako głównego partnera w celu dostarczania nowoczesnych systemów uzbrojenia (okręty podwodne klasy Kilo), które pozwolą im zapewnić dominację sił w regionie.

Azja Środkowa

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w konsekwencji konfliktu na Ukrainie na plan dalszy odeszły dotychczasowe sprzeczne interesy Rosji i Chin w Azji Środkowej. W przeszłości stroną agresywną była głównie Rosja – a to głównie ze względu na fakt, że Chiny na przestrzeni ostatnich lat znacznie rozszerzyły swój obszar wpływów w tym regionie. Obecnie Chiny są najważniejszym partnerem inwestycyjnym i handlowym w Azji Centralnej i w dłuższej perspektywie mogą stać się głównym rywalem Rosji w tym regionie. Jedwabny szlak handlowy należy do najważniejszych geostrategicznych celów chińskiego rządu, który jest realizowany wraz z zakrojonymi na szeroką skalę projektami infrastrukturalnymi w regionie.

Podkreślenia przy tym wymaga, że Chiny cały czas kwestionują tradycyjną rosyjską dominację w regionie Azji Środkowej, a to rodzi z kolei pytanie dotyczące stosunków rosyjsko-chińskich w perspektywie średnio i długofalowej – *Jak dalece Federacja Rosyjska i jej prezydent Putin mogą pójść na ustępstwa w tym spornym regionie.*

Przedstawione w niniejszym artykule wyniki prowadzonych analiz i ocen stanowią wystarczającą podstawę do sformułowania następujących wniosków końcowych:

- 1)** Chiny są głównym wygranym kryzysu na Ukrainie, ponieważ w cieniu konfliktu w Europie Wschodniej realizują własne interesy geostrategiczne, szczególnie akwenie Morza Południowo-Chińskiego. W konsekwencji polityki sankcji Zachodu – Rosja przenosi swoje interesy geostrategiczne, gospodarcze i militarne w pobliże Chin.
- 2)** Rozbudowie rosyjskiego eksportu energii (w tym gazu ziemnego) sprzyjają duże chińskie inwestycje (w tym na Krymie i południowo-wschodniej Syberii). Jednak pozostają nadal utrzymane ograniczenia inwestycyjne w niektórych kluczowych branżach przemysłu. Perspektywą są umowy dotyczące ułatwień wizowych i przewalutowania.
- 3)** Konflikt na Ukrainie ma globalne geostrategiczne następstwa. Pomimo iż Chiny nie będą zajmowały jednoznacznego stanowiska w sprawie konfliktu na Ukrainie, to będą działały na politycznej „huśtawce” pomiędzy Europą i Rosją w celu uzyskania maksymalnych korzyści i rozszerzenia swoich geostrategicznych obszarów wpływów.
- 4)** Wstępne propozycje Rosji dla Chin prawdopodobnie doprowadzą do zaostrożenia napięć w regionie Pacyfiku. Rosja może wspierać stanowisko Chin w regionach objętych konfliktami terytorialnymi wobec Japonii. Natomiast mało prawdopodobne jest, że Rosja będzie wspierała działania w południowo-chińskiej części morza, ponieważ dobre relacje Rosji z Wietnamem są ważnym filarem moskiewskiej polityki azjatyckiej. W perspektywie długofalowej Chiny mogą stać się rywalem Rosji w Azji Środkowej, które będą wymagać tradycyjnej rosyjskiej dominacji.
- 5)** W perspektywie średnio i długofalowej Rosja pozostanie jedynym możliwym partnerem Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wstrzymanie się Chin od zajęcia stanowisk w sprawie Krymu nie spotkało się z krytyką Rosji, lecz skutkowało chłodną kalkulacją, że nie można wciągać do tej rozgrywki Chin, które nie są aktywną stroną konfliktu – a poprzez to chcą zdobyć elastyczność strategiczną.
- 6)** Ukraina jako ważny, łatwiejszy i tańszy dostawca broni zrywa drogę do Chin. Ukraina od dawna była uważana za „tylne drzwi wejścia” do rosyjskich technologii wojskowej. Obecnie niemal wyłącznie Rosja może spełniać zapotrzebowanie ze strony Chin.

Zakończenie

W sferze polityki Rosja w stosunku do Dalekiego Wschodu realizuje dwutorową strategię. Z jednej strony – umacnia strategiczne partnerstwo z Chinami. Z drugiej zaś – odwrotnie jak miało to miejsce w latach 90-tych XX wieku, nie ogranicza się wyłącznie do Chin – jako „otwartych drzwi” do Azji Wschodniej. Obecnie takie podejście postrzegane jest przez Kreml jako efekt przeciwny do zamierzonego, ponieważ w sferze politycznej bilateralna równowaga sił jest niekorzystna dla Moskwy. W regionie Dalekiego Wschodu Chiny nie są w stanie zaakceptować Rosji jako równoprawnego partnera i mogą jej przyznać zaledwie rolę młodszego partnera. W celu zapewnienia i rozszerzenia obszaru swobody działania Rosja próbuje zatem różnicować swoje stosunki polityczne i zostać przyjęta do najważniejszych instytucji regionalnych. Pierwszym sukcesem było uczestnictwo w szczycie państw Azji Wschodniej, udział w szczycie Azja – Europa, a także uzyskanie politycznego zbliżenia do Wietnamu i Japonii. Rosja wykorzystuje przy tym zmiany w środowisku bezpieczeństwa, jakie nastąpiły na Dalekim Wschodzie a mianowicie wysiłki Chin do zapewnienia sobie pełnej dominacji i ich konkurencję ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, które budzą duże obawy wielu krajów tego regionu. Jednak obecnie politykę Rosji wobec Dalekiego Wschodu należy bardziej postrzegać jako sumę stosunków dwustronnych niż jako spójną strategię regionalną. Oznacza to, że Moskwa nie wypracowała jeszcze żadnych koncepcji, które mogłaby podobnie jak USA włączyć do swojej polityki wobec Dalekiego Wschodu. Do czasu, kiedy nie wypracuje spójnej strategii, jej plany dotyczące dywersyfikacji źródeł energii pozostaną niekompletne. Pogorszenie stosunków Rosji z państwami Zachodu będące konsekwencją kryzysu na Ukrainie spowodowało, że rosyjska strategia dywersyfikacji znalazła się pod jeszcze większą presją. To sprawia, że w perspektywie krótkoi średnioterminowej mało prawdopodobna wydaje się współpraca Moskwy i Waszyngtonu w celu osiągnięcia wspólnych celów. Także zbliżenie do Japonii zostało zatrzymane w związku z kryzysem na Ukrainie. Ponadto, rosyjskiej polityce wobec Dalekiego Wschodu brakuje stabilnych politycznych, społecznych i gospodarczych podstaw. Do tej pory bilateralne stosunki ograniczały się wyłącznie do najwyższego szczebla politycznego, a zatem są najbardziej narażone na zmiany politycznego klimatu zainteresowanych stron. Jednak najsłabszym punktem rosyjskich ambicji w tym regionie jest sfera gospodarcza. Chociaż występuje komplementarność z obszarem gospodarczym Azji Wschodniej wyrażająca się geograficzną bliskością, posiadaniem odpowiedniej infrastruktury transportowej do Europy bogactwem zasobów naturalnych – to czy Rosja w kontekście zakładanych przez nią celów modernizacyjnych może, mając na uwadze jej obecną jakość, czerpać z tego ko-

rzyści. Imponujący na pierwszy rzut oka wzrost obrotu handlowego nie może ukryć faktu, że jego obecna struktura przynosi więcej szkód niż korzyści. W związku z tym w pierwszej kolejności wydaje się, że w przyszłości Rosja będzie odgrywała jedynie rolę głównego dostawcy surowców do Azji Wschodniej. Również jeszcze dotychczas nie udało się jej uzyskać politycznego wpływu w regionie poprzez współpracę gospodarczą nawet w tak strategicznych obszarach jak energia i zbrojenia. Silny zwrot Rosji w kierunku Azji Wschodniej skłania do sformułowania pytania skierowanego do Unii Europejskiej: *Czy odejście Rosji od tradycyjnego umocowania jej polityki zagranicznej ma związek z obszarem euroatlantyckim?* Podczas gdy Moskwa w drugiej połowie 2000 roku rozpoczęła budowę swoich stosunków w regionie Azji Wschodniej większość ekspertów postrzegało to jako uzupełnienie jej polityki wobec Europy i USA, w sensie poszukiwania od dawna pożądanej wielobiegunowej polityki. Natomiast już w trakcie trzeciej kadencji prezydentury Putina polityka Rosji wobec Azji Wschodniej stała się dużo więcej niż tylko alternatywą wobec rosnących napięć z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej. Jednak jej pozycja zarówno polityczna, jak i gospodarcza jest jeszcze za słaba, by móc skutecznie rozdawać karty w regionie Azji Wschodniej w grze przeciw Europie. Pomimo iż państwa europejskie są nadal głównym partnerem w modernizacji rosyjskiej gospodarki, to Rosja grozi odwrotem od Europy – nawet za cenę stania się młodszym partnerem Chin. Biorąc pod uwagę obecne bardzo zaostrome i napięte stosunki Rosji z państwami Zachodu, współpraca obu stron w regionie Azji Wschodniej wydaje się w perspektywie krótkoterminowej mało prawdopodobna. Pojawia się nawet pytanie: *Czy współpraca obu stron jest także możliwa w wymiarze średnio i długofalowym? Jak będzie wyglądała realizacja wspólnych interesów związanych z szybko wzrastającą potęgą Chin, ukształtowaniem systemów bezpieczeństwa regionalnego, pokojowego rozwiązania konfliktu w Korei czy też sporów na Wschodniej Morzu Południowo-Chińskim?* W celu zbadania – w jaki sposób będzie można współpracować w powyższych płaszczyznach, koniecznym warunkiem jest zintensyfikowanie dialogu politycznego zarówno w odniesieniu do sfery politycznej, jak i na płaszczyźnie ekspertów.

Bibliografia

Trenin D. (2011), *Challenges and Opportunities: Russia and the Rise of China and India*, in: A.J. Tellis, T. Tanner, J. Keough, *Strategic Asia 2011–12: Asia Responds to Its Rising Powers – China and India*, Seattle/Washington, D.C..

Kuhrt N. (2012), *The Russian Far East in Russia's Asia Policy: Dual Integration or Double Periphery?*, "Europe-Asia Studies", 64 (2012).

Źródła internetowe:

China opposes US sanctions against Russia "with any pretext", TASS Russian News Agency <http://en.itar-tass.com/world/730753>, dostęp: 07.05.2014.

China-Russia discussing currency swaps package, The Bricspost 2014. <http://thebricspost.com/china-russia-discussing-currency-swaps-package/#.U3lDaldKTHk>., dostęp: 09.05.2014.

Chinese banks eye Russian deals as US sanctions sour relations, <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/1504581/chinese-banks-eye-russian-deals-us-sanctions-bite>, dostęp: 05.05.2014.

Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation – Official Website. www.mid.ru/brp_4nsf/0/76389FEC168189E-D44257B2E0039B16D, dostęp: 12.02.2013.

Karaganow S., *Russia's Asian Strategy*, in: Russia in Global Affairs. <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Russias-Asian-Strategy-15254> , dostęp: 02.07.2011.

Ławrow S., *Towards Peace, Stability and Sustainable Economic Development in the Asia Pacific Region*, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation – Official Website. www.mid.ru/brp_4nsf/0/D19A0531B380362544257BFB00259B9E , dostęp: 30.07.2014.

Miedwiediew D., *Excerpts from Transcript of Meeting of the Far East's Socioeconomic Development and Cooperation with Asia-Pacific Region Countries*, President of Russia – Official Web Portal. www.eng.kremlin.ru/transcripts/547 , dostęp: 02.07.2010.

Putin W., *Rosja i zmieniający się świat*, Moskowskije Nowosti; *Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives in International Organisation, President of Russia* – Official Web Portal, www.eng.kremlin.ru/news/4145, dostęp: 10.07.2012.

Putin Going After Chinese Money to Sustain Sagging Russian Economy. <http://www.bloomberg.com/news/2014-05-08/putin-said-to-look-for-chinese-money-with-limits-on-platinum-gold.html>, dostęp: 09.05.2014.

Russia joins China in building canal to rival Panama's. <http://www.wnd.com/2014/05/russia-joins-china-in-building-nicaragua-canal/#p5sF1G3pL26pQfHt.99>, dostęp: 08.05.2014

The Year 2010: Was Russia Looking to the East? <http://eng.globalaffairs.ru/number/Going-East-Russias-Asia-Pacific-Strategy-15081>, *Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives in International Organisations*, dostęp: 25.12.2010.

Trenin D., *Euro-Pacific Nation, Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives in International Organisation, President of Russia* – Official Web Portal, www.eng.kremlin.ru/news/4145, dostęp: 09.07.2012

Jowita Sobczak | jowita.sobczak@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Praktyka ochrony informacji w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa

Information Security Practice as Part of a Company's Business Activity

Abstract: This article reviews the significance of information for companies' business activity. It is an attempt to describe information security management process and activities taken by companies in order to guarantee security of information. The article describes selected categories of information, the importance of which is crucial for the functioning of organizations. The article uses the method of specialist literature analysis, which shows that the practices used by companies in the field of information security management require continuing improvement of the process. Information security is of a great significance for a company's economic condition.

Key words: information, security, security management, process, business.

Wstęp

Ewolucja prawa międzynarodowego spowodowała, że ochrona zasobów informacyjnych w Polsce stała się obowiązkiem przedsiębiorstw i organizacji. Powszechnie obowiązujące prawo obliguje organy zarządzające daną organizacją do podjęcia

szeregu działań o charakterze organizacyjnym i technicznym w celu zapewnienia właściwej ochrony posiadanych zasobów informacyjnych [Sobczak 2011, s. 172]. Przedsiębiorstwa przetwarzają ogromną ilość informacji, jedne są mniej ważne, inne – bardziej, a pozostałe mogą mieć strategiczne znaczenie dla funkcjonowania jednostki. Informacje decydują o zdobywaniu wiodącej pozycji na rynku, sukcesie lub niepowodzeniu w dążeniu do wyznaczonego celu.

Przedsiębiorstwa XXI wieku wkroczyły w erę „nowej ekonomii”. Jej cechą jest dominująca rola zasobów niematerialnych nad materialnymi. Ta era oznacza fundamentalne zmiany dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Wyniki różnorodnych badań wskazują, że stosunek wartości aktywów informacyjnych do pozostałych zasobów organizacji może osiągać nawet 80%. Wynika stąd wniosek, że wartość rynkowa organizacji zależy od wartości przetwarzanych przez nią informacji [Kister 2010, s. 57].

Rozwój gospodarki w dobie konkurencji, rywalizacji w dziedzinie nauki i techniki, determinuje wprowadzanie w przedsiębiorstwach zabezpieczeń mających na celu zapobieganie dostępowi do określonych informacji przez podmioty lub osoby nieuprawnione. Obecnie przedsiębiorstwo, chcąc uzyskać wiodącą pozycję na rynku, musi nie tylko odpowiednio chronić posiadane zasoby informacyjne, ale również zaangażować się w zdobywanie ważnych dla niego informacji. Tę potrzebę doskonale wyartykułował Graham Phillips, były prezes amerykańskiej firmy Young and Rubicam Advertising: „Świat biznesu zmienił się w jeden gigantyczny talk-show, w którym ścierają się sprzeczne opinie, przedstawiane błyskawicznie jedna po drugiej, wpływając na ceny akcji, sprzedaż, decyzje podejmowane przez rządy i w końcu na reputację firmy. Ale tak samo jak zdolni twórcy reklam wiedzą, jak się wyróżnić w zalewie 30-sekundowych spotów telewizyjnych, tak i prezesi i ich firmy muszą umieć przebić się przez lawinę opinii, w których dominują pogłoski i półprawdy i które są czasem podawane przez niedoinformowane media” [Kahaner 1997, s. 88].

W tym zalewie informacji rośnie zapotrzebowanie na informację wyselekcjonowaną, wysoce kwalifikowaną i przetworzoną do stopnia umożliwiającego podjęcie błyskawicznej decyzji [Ciecierski 2005, s. 171], mającej wpływ na działalność gospodarczą przedsiębiorstwa. Chiński filozof i strateg Sun-Tzu uważał, że „mądrzy władcy i przebiegli dowódcy pokonują przeciwników i dokonują wybitnych czynów, ponieważ z wyprzedzeniem zdobywają wiedzę o wrogu” [Sun-Tzu, Sun-Pin 2004, s. 134], dlatego tak istotne znaczenie ma wprowadzenie w przedsiębiorstwie skutecznego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, którego zadaniem jest kwalifikacja i ochrona najważniejszych informacji niezbędnych dla funkcjonowania danego przedsiębiorstwa.

Znaczenie i rodzaje informacji

Informacja jest podstawą działania i kluczowym elementem procesów biznesowych zachodzących we wszystkich współczesnych przedsiębiorstwach. Warto w tym miejscu przybliżyć znaczenie informacji. Wywodzi się ono z łacińskiego słowa *informatio*, które oznacza wyobrażenie, zarys, pojęcie [Kumaniecki 1996]. W swobodnym ujęciu informacja to jakikolwiek materiał zawierający jakąś treść; jakakolwiek wiadomość, która jest przyjmowana, przetwarzana i rozumiana [Reber 2002, s. 267]. Filozofowie na ogół przez informację rozumieją odbicie różnorodności cechującej rozpatrywany obiekt, zdarzenie, proces, zjawisko. Norbert Wiener, twórca cybernetyki, twierdzi, że „informacja jest nazwą treści zaczerpniętej ze świata zewnętrznego, w miarę jak dostosowujemy doń swe zmysły” [Kieżun 1997, s. 349], jest czynnikiem, który zwiększa naszą wiedzę o otaczającej nas rzeczywistości [Flakiewicz 1971, s. 37]. Czesław Berman [1991, s. 427] twierdzi, iż informacja oznacza produkt (rzecz) określonego procesu mającego wykonawcę (źródło informacji) oraz użytkownika (odbiorcę, adresata) i podlegającego operacjom wytwarzania, magazynowania, przesyłania, przetwarzania, wymiany, kupna, sprzedaży itp. Jan Zieleniewski informację pojmuje jako „zawiadomienie przekazane przez informującego i przyjęte przez informowanego do wiadomości o czymś, co informowanemu przed tym nie było znane” [Zieleniewski 1981, s. 414]. Grażyna Szpor określiła, że informacja jest przenaszalnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność [Szpor 2005, s. 34]. Inna definicja stanowi, że informacja jest zbiorem danych zebranych w celu ich przetworzenia i otrzymania wyników (nowych informacji) [Nowakowski, Sikorski 1977, s. 14]. Według Krzysztofa Lidermana informacja jest towarem o szczególnej właściwości, różniącym się od innych towarów tym, że nie trzeba jej odbierać jednym osobom, aby przekazać ją innym [Liderman 2009, s. 10]. Powyższe definicje informacji to zaledwie nieznaczna część wybranych z literatury przedmiotu.

Znaczenie informacji dla przedsiębiorstwa wynika nie z faktu ich posiadania, lecz z możliwości wykorzystania i osiągnięcia korzyści materialnych, dlatego tak istotne znaczenie ma odpowiednie zapewnienie bezpieczeństwa informacjom, w szczególności tym najważniejszym z punktu widzenia prowadzonej działalności.

Podjęcie próby określenia najważniejszych rodzajów informacji z punktu widzenia przedsiębiorstwa nie jest zadaniem łatwym. W polskim systemie prawnym funkcjonuje około dwustu regulacji o randze ustawy lub rozporządzenia, które ustalają obowiązek i reguły ochrony ponad sześćdziesięciu rodzajów informacji [Taradejna, Taradejna 1998]. Można powiedzieć, że informacje biznesowe obejmują całe spektrum danych, które dla firmy są cenne i mają istotne znaczenie dla funkcjonowania organizacji.

Dla praktyki życia gospodarczego przedsiębiorstwa niewątpliwie najistotniejsze znaczenie ma Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wprowadzająca pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa [1993]. Uchwalenie aktu o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji było przejawem dostosowania polskiego prawa do „Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej”, będącego załącznikiem do Porozumienia Ustanawiającego Światową Organizację Handlu. TRIPS wyznacza wspólne standardy ochrony regulowanych w nim praw dotyczących własności intelektualnej.

Pośród wielu rodzajów informacji chronionych istnieje tajemnica przedsiębiorstwa, którą stanowią wszelkie nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Z definicji wynikają trzy elementy opisujące tajemnicę przedsiębiorstwa:

- informacje muszą być nieujawnione do wiadomości publicznej,
- przedsiębiorca musi podjąć niezbędne działania w celu zachowania ich poufności,
- muszą to być informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą.

Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa rozwinięte zostało w postanowieniu Sądu Antymonopolowego z 30 października 1996 r., (Sygn. akt XVII Amz 3/96), w którym sąd doszedł do konstatacji, iż „stanowią w szczególności tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji dane obrazujące wielkość produkcji i sprzedaży, a także źródła zaopatrzenia i zbytu. Przedsiębiorstwo, załączające do akt sprawy materiały zawierające informacje stanowiące jego istotne tajemnice, może żądać, stosownie do art. 21a ust. 1 Ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, aby materiały te nie zostały udostępnione osobom trzecim, a w szczególności konkurentom”.

Niezależnie od powyższego, przywoływana ustawa uzależnia istnienie tajemnicy od podjęcia przez przedsiębiorcę określonych działań zmierzających do zachowania poufności objętych nią danych. Działania te powinny zmierzać do osiągnięcia takiego stanu, w którym osoby trzecie, chcąc zapoznać się z treścią informacji, muszą doprowadzić do wyeliminowania przyjętych przez przedsiębiorcę mechanizmów zabezpieczających przed niekontrolowanym wpływem informacji [Ustawa 1993, art. 11, ust. 1]. Warto nadmienić, że prawo nie wymaga tajemnicy absolutnej, lecz podjęcia środków uzasadnionych w danych okolicznościach w celu zachowania poufności. W niektórych wypadkach wystarczy zastosowanie jednego środka

ostrożności, w innych natomiast będzie wymagane kilka zabezpieczeń, w związku z specyfiką informacji. Może się również okazać, że przedsiębiorca powinien podjąć wszelkie możliwe działania w celu zachowania informacji w poufności.

Ustawa wyklucza objęcie tajemnicą informacji, które osoba zainteresowana może uzyskać w zwykłej i dozwolonej drodze [Wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2001 r., Sygn. akt CKN 1159/00]. Z powyższego wynika, że zakresem tajemnicy przedsiębiorstwa nie mogą być objęte informacje powszechnie znane lub takie, których treści każdy nimi zainteresowany może legalnie poznać.

Tajemnica przedsiębiorstwa ma strategiczne znaczenie dla przedsiębiorstwa, nie może więc dziwić fakt, że jest ona przedmiotem zainteresowania nieuczciwych kontrahentów. Warto przytoczyć katalog przykładowych informacji, które przedsiębiorcy uważają za najbardziej wartościowe dla firmy:

- dane dotyczące produkcji,
- prototypy,
- niepublikowane specyfikacje produktu,
- plany strategiczne,
- plany organizacyjne,
- dane technologiczne,
- informacje na temat fuzji i przejęć,
- listy kontrahentów,
- nazwy użytkowników, hasła do systemów informatycznych i kont pocztowych,
- raporty dotyczące nieprawidłowości,
- sieci dystrybucyjne,
- wielkość sprzedaży,
- warunki finansowe zawieranych umów,
- działania marketingowe,
- wyniki audytów poszczególnych komórek organizacyjnych przedsiębiorstwa,
- dane dot. kadry pracowniczej w zakresie zarobków i kwalifikacji,
- umowy w zakresie doradztwa, ochrony i systemów zabezpieczeń [Ślusarczyk 2014, s. 101].

Informacje wyszczególnione powyżej z pewnością mogą mieć strategiczne znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstwa i to właśnie na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu utrzymania ich w tajemnicy. Powinien on ponadto poinformować pracownika o poufnym charakterze wiedzy, techniki, co jednak nie oznacza, że osoby, które przypadkowo weszły w posiadanie danej informacji, są zwolnione z obowiązku zachowania tajemnicy. Wynika to z faktu, że ustawa nie uzależnia obowiązku przestrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa

od sposobu uzyskania należyte utajnionej informacji. Konsekwencje niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku zapewnienia poufności informacji lub powiadomienia zainteresowanego pracownika o tym, że przekazana mu wiadomość jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa, obciążają przedsiębiorcę.

Tajemnica przedsiębiorstwa ma najbardziej powszechny charakter w życiu gospodarczym, gdyż dotyczy wszystkich przedsiębiorstw w rozumieniu art. 55 Kodeksu cywilnego [Ustawa 1964]. Dotyczy zarówno przedsiębiorstw prowadzonych przez spółkę prawa handlowego (spółki akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością, jawne, komandytowe), jak i przez osoby fizyczne.

Umiejętność korzystania z instytucji tajemnicy przedsiębiorstwa przez polskich przedsiębiorców w sposób istotny może wpłynąć nie tylko na ochronę ich indywidualnych interesów, ale także na pozycję ekonomiczną Polski na świecie. Należy bowiem uwzględnić, że szpiegostwo gospodarcze, w tym także między państwami będącymi formalnie sojusznikami, stanowi istotną część działalności wywiadowczej [Taradejna, Taradejna 2003, s. 31].

W Polsce często spotyka się z określeniem tajemnica handlowa, warto jednak zaznaczyć, że taka tajemnica nie występuje w polskim ustawodawstwie, jest za to tajemnica przedsiębiorstwa, która obejmuje swoim zakresem informacje handlowe. Pojęcia tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa chętnie używają w sytuacji, gdy nie chcą ujawnić danych dotyczących swojej działalności, np. w mediach. Pewnych refleksów tajemnicy handlowej doszukać się można w art. 72¹ k.c., dotyczy on jednak jedynie tego jej wycinka, którym jest poufność informacji w toku negocjacji. Wskazany przepis normuje sytuację, w której w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności. Wówczas druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji do własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej. W razie niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków, o których mowa w art. 72 § 1, uprawniony może żądać od drugiej strony naprawienia szkody albo wydania uzyskanych przez nią korzyści. W pozostałym zakresie ochronę tajemnic handlowych należy utożsamiać z informacjami posiadającymi wartość gospodarczą, wskazanymi w art. 11 ust. 4 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji

Warto wyjaśnić termin „bezpieczeństwo”. Pojęcie wywodzi się z łacińskiego *sine cura*, a we współczesnych słownikach oznacza „stan niezagrożenia, spokoju, pew-

ności” [Słownik języka polskiego 1979, s. 147] bądź „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia” [Słownik współczesnego języka polskiego 1998, s. 50].

Na potrzeby niniejszego opracowania właściwa wydaje się definicja określająca bezpieczeństwo jako pewien stan obiektywny, polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy [Korzeniowski 2003, s. 183; Korzeniowski 2001, s. 21; Korzeniowski 2000, s. 437]. Z kolei zagrożeniem jest potencjalna przyczyna niepożądanego stanu. Zagrożenia nie są kategorią samoistną, ponieważ zawsze odnoszą się do określonego podmiotu, dla którego mają charakter destrukcyjny. Zagrożenia mogą mieć znaczenie dla istnienia, trwania, stabilizacji, doskonalenia i rozwoju podmiotu [Świniarski 1999, s. 13; Świniarski 1997; Kaczmarek, Skowroński 1998].

Kwestia dbałości o dobra firmy, w tym o informacje oraz skuteczne egzekwowanie ich ochrony, to w obecnych czasach warunek decydujący o pozycji przedsiębiorstwa na rynku i jego potencjalnym rozwoju. Żadna z poważnych firm, mając na względzie wartość swoich informacji, w tym zwłaszcza *know-how* oraz dane i preferencje klientów, nie udziela takich informacji konkurencji, tylko podejmuje wszelkie działania celem uniemożliwienia dostępu do tych informacji osobom nieupoważnionym.

Żyjemy w dobie szybkich środków przekazu informacji, takich jak: telewizja, portale internetowe, i to właśnie z tych mediów dowiadujemy się o incydentach mających miejsce w wielu firmach. Utrata przez firmę informacji może mieć poważne skutki, często oznacza utratę korzyści ekonomicznych przez obniżenie produktywności, możliwości sprzedażowych, potencjalne kary ustawowe. Taka sytuacja może również powodować negatywny wizerunek firmy i osłabienie zaufania klientów [Sobczak 2014b, s. 19]. Sytuacja klienta i jakość ochrony jego danych w firmie, daje się zauważyć przede wszystkim we fluktuacji klientów przedsiębiorstwa. Masowa utrata klientów jest szczególnie widoczna w przypadku nagłośnienia przez media braku dbałości firmy o informacje, a w szczególności o dane klientów. Mając na względzie powyższe aspekty, należy stwierdzić, że to ochrona informacji stanowi dla firmy podstawę jej funkcjonowania.

Trudności w określeniu stanu bezpieczeństwa informacji w firmie zwiększają się wraz ze wzrostem: liczby pracowników, wewnętrznych komórek organizacyjnych, przetwarzanych rodzajów informacji, liczby i zróżnicowania realizowanych zadań biznesowych, liczby umów w tym kontaktów podwykonawczych i kooperacyjnych z innymi podmiotami itd.

Profilaktyka w zakresie bezpieczeństwa informacji musi być bardzo szeroka, uwzględniać nie tylko przeciwdziałanie zagrożeniom utraty informacji

lub jej ujawnienia osobom nieupoważnionym, ale także ochronę informacji przed innymi zagrożeniami.

Należy jednakże podkreślić, że decyzje prowadzące do wprowadzenia systemu bezpieczeństwa mogą zostać podjęte jedynie na podstawie rozpoznania zagrożeń poprawnie zidentyfikowanych. Jednym z najbardziej niebezpiecznych zagrożeń jest szpiegostwo przemysłowe. Według Leszka F. Korzeniowskiego, sygnałem wskazującym na możliwy przeciek informacji zawierających tajemnice produkcji jest spadek dochodów firmy. Zjawiskiem takim towarzyszy zazwyczaj pojawienie się na rynku towarów podobnych, ale o niższych cenach. Zdarza się, że w innym państwie jest rejestrowany podobny wynalazek narzeczonej osoby. Straty ponoszone w takich przypadkach wielokrotnie przewyższają wydatki na ochronę informacji [Korzeniowski 2005].

Przedsiębiorstwa chętnie wydają pieniądze nie tylko na pozyskiwanie informacji finansowych o konkurencji i branżach, ale też na badania konsumenckie i branżowe analizy oraz opracowania marketingowe, w tym te dotyczące działań prowadzonych przez użytkowników sieci i portali społecznościowych. Na tle Europy Środkowej Polska jest państwem, w którym na tego typu aktywności wydaje się najwięcej, tuż po Rosji – w 2012 r. było to 492 mln dolarów, a w 2016 r. będzie już 541 mln dolarów, natomiast w Rosji w 2016 r. ponad 1 mld dolarów [*Rośnie popyt na informacje biznesowe* 2012].

Bezpieczeństwo informacji wymaga spełnienia co najmniej trzech warunków, aby można było mówić o jego skuteczności:

1. Wysokiej świadomości pracowników, poczynając od najwyższego kierownictwa,
2. Efektywnego zarządzania informacjami w taki sposób, aby zapewnić ich bezpieczeństwo,
3. Stworzenia odpowiednich rozwiązań technologicznych, które zapewniają realizację polityki bezpieczeństwa informacji [Brdulak 2011, s. 21].

Wytyczne dotyczące wprowadzenia w jednostkach organizacyjnych systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji zostały określone m.in. w ISO/IEC 27001:2007. Certyfikacja na zgodność systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji z ISO/IEC 27001 informuje partnerów biznesowych przedsiębiorstwa o poziomie i zrozumieniu istoty ochrony informacji, bez konieczności przeprowadzania własnych przeglądów bezpieczeństwa w siedzibie potencjalnego kontrahenta. Przedsiębiorstwa poddają się certyfikacji zgodności systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji z normą ISO/IEC 27001, by uwiarygodnić się w oczach klientów i partnerów biznesowych [Charu 2011, s. 35].

Istotne znaczenie w przedsiębiorstwach ma podejście procesowe dla zrozumienia wymagań w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz ustanowienia zasad i ce-

łów bezpieczeństwa, a także z uwagi na wprowadzenie i eksploatację zabezpieczeń w celu zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa informacji w kontekście całkowitego ryzyka biznesowego przedsiębiorstwa. Jest to ważne również w przypadku monitorowania i przeglądu wydajności i skuteczności systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz ciągłego doskonalenia na podstawie obiektywnego pomiaru [Łuczak, Tyburski 2010, s. 118]. Wprowadzenie systemu bezpieczeństwa informacji musi uwzględniać wymagania przepisów szczególnych, które przedsiębiorstwa zobowiązane są – z uwagi na prowadzoną działalność – przestrzegać, np. prawo energetyczne. Struktura bezpieczeństwa musi odpowiadać konkretnej firmie i rodzajowi prowadzonej przez nią działalności. Szczególny nacisk należy położyć na działania mające znaczenie priorytetowe, uzasadnione profilem działalności. Technologiczne instytuty badawcze będą kłaść nacisk na tajność danych przy uwzględnieniu ich integralności, podmioty handlowe postawią na dostępność dla odbiorców.

Podczas wprowadzania systemu bezpieczeństwa informacji stosowanie zasad określonych w normie ISO/IEC 27001 jest nieobowiązkowe, ale konieczne w przypadku podjęcia decyzji o ubieganiu się o certyfikat [ISO/IEC 27001:2007, p. 4.1, s. 10]. Na etapie wprowadzania, utrzymania i rozwoju systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji konieczne jest:

1. Zdefiniowanie zakresu i granic systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI),
2. Określenie polityki bezpieczeństwa,
3. Określenie metody szacowania ryzyka oraz jej zastosowanie, analiza i ocena ryzyka,
4. Zdefiniowanie i ocena wariantów postępowania z ryzykiem,
5. Określenie celów stosowania zabezpieczeń oraz zabezpieczenia, jako środki postępowania z ryzykiem,
6. Uzyskanie akceptacji dla ryzyka szczątkowego,
7. Uzyskanie przez kierownictwo zatwierdzenia dla wdrożenia i utrzymania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji,
8. Przygotowanie deklaracji stosowania,
9. Praktyczna realizacja wszystkich elementów SZBI wynikających z wymagań oraz ustanowionych w odpowiedzi na nie przez dane przedsiębiorstwo [ISO/IEC 27001:2007, p. 4.1, s. 11].

Każde przedsiębiorstwo może zaprojektować własny system bezpieczeństwa; ważne jest, aby uwzględnić podczas projektowania wymogi powszechnie obowiązującego prawa.

Wyznaczone cele w zakresie ochrony informacji kierownictwo przedsiębiorstwa powinno osiągnąć poprzez:

1. Określenie grup informacji przetwarzanych w przedsiębiorstwie.
2. Wprowadzenie klasyfikacji informacji w przedsiębiorstwie (z uwzględnieniem wymogów prawnych i biznesowych) oraz ich podziału ze względu na poziom jawności i dostępności.
3. Utworzenie struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie bezpieczeństwem informacji, z podziałem na piony: zarządczy i kontrolny, z przypisanymi zakresami obowiązków i odpowiedzialności.
4. Wprowadzenie metod szacowania ryzyka w celu zidentyfikowania zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji (poufności, dostępności i integralności).
5. Określenie i aktualizację wymagań dla rozwiązań organizacyjnych, technologicznych i prawnych zabezpieczania informacji przetwarzanych w przedsiębiorstwie oraz działań w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych związanych z naruszeniem bezpieczeństwa informacji.
6. Wprowadzanie przyjętych rozwiązań organizacyjnych, technologicznych i prawnych zapewniających wymagany poziom bezpieczeństwa przetwarzanych informacji.
7. Zarządzanie ciągłością przetwarzania informacji.
8. Opracowanie niezbędnej dokumentacji dotyczącej zasad zarządzania bezpieczeństwem informacji.
9. Efektywne propagowanie zasad bezpieczeństwa informacji opisanych w polityce bezpieczeństwa informacji wśród kierownictwa i pracowników przedsiębiorstwa.
10. Cykliczne szkolenia pracowników w zakresie bezpieczeństwa informacji,
11. Zapewnienie wsparcia kierownictwa dla wdrożenia zasad bezpieczeństwa informacji.
12. Regularne przeprowadzanie audytów bezpieczeństwa informacji w przedsiębiorstwie.

Przedsiębiorstwa, prowadząc swoją działalność, tworzą i gromadzą olbrzymią ilość informacji, które są krytycznym elementem ich sukcesu oraz prawnie zastrzeżoną własnością [Sobczak 2014a, s. 60], dlatego ustanowienie odpowiedniego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji powinno stanowić podstawowe czynności w ich funkcjonowaniu.

Zakończenie

Współczesne metody wymiany informacji przeszły w ostatniej dekadzie potężną rewolucję. Zmiany, które nastąpiły, ułatwiły dostęp do informacji, jednak spowodowały poważne problemy związane z ochroną tychże informacji. Można pokusić się o stwierdzenie, że liczba pozytywnych aspektów bezpieczeństwa, które niesie ze sobą nowoczesna technologia, jest praktycznie równoważona przez zagrożenia związane z nowymi sposobami pozyskiwania informacji.

Obecnie w podmiotach gospodarczych, jak i w skali całej gospodarki, można zaobserwować zjawisko nadawania większej rangi problemom związanym z tworzeniem efektywnych systemów zarządzania bezpieczeństwem, mających na celu przeciwdziałanie utracie informacji ważnych z punktu prowadzonej działalności. Niestety, często podejmuje się wprowadzanie takiego systemu, gdy wystąpiło już zdarzenie negatywne i firma doznała utraty korzyści ekonomicznych.

Niezależnie od wielkości, przedsiębiorstwa nie są w stanie zapobiec wypływowi informacji, nawet korporacje takie jak: IBM, Google czy Facebook nie ustrzegły się przed ich utratą. Całkowite zabezpieczenie informacji we współczesnym globalnym biznesie jest niemożliwe. W większości przypadków tzw. „przecieki” informacji powodowali ludzie, a nie niedoskonałość fizycznych systemów ochrony. Dlatego istotnym jest, aby pracodawcy zwracali szczególną uwagę na podnoszenie świadomości wśród pracowników w obszarze bezpieczeństwa informacji oraz kształtowali i propagowali kulturę ochrony informacji w podległych im jednostkach, gdyż to właściwe informacje stanowią podstawowe narzędzie do osiągnięcia sukcesu na globalnym rynku, i dlatego powinny być chronione z najwyższą starannością.

Bibliografia

Berman C. (1991), *Informacja i aspekty komunikacji*, „Zagadnienia Naukoznawstwa”, nr 3–4.

Brdulak H. (2011), *Rola polityki bezpieczeństwa informacji w ochronie danych konsumenta/przedsiębiorstwa* [w:] M. Chaberska, L. Reszka, *Modelowanie Procesów i Systemów Logistycznych*, Część X, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, „Ekonomika Transportu Lądowego”, nr 40, Gdańsk.

Charu P. (2011), *Planning for and Implementing ISO 27001*, „ISACA Journal”, vol. 4.

Ciecierski M. (2005), *Ochrona informacji w przedsiębiorstwach prywatnych – kontrwywiad gospodarczy*. Materiały I Kongresu, M. Gajos, S. Zalewski (red.), Katowice.

Flakiewicz W. (1971), *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, Warszawa.

ISO/IEC 27001:2007.

Kaczmarek J., Skowroński A. (1998), *Bezpieczeństwo – Świat – Europa – Polska*, Wrocław.

Kahaner L. (1997), *Competitive Intelligence. How to Gather, Analyze, and Use Information to Move Your Business to the Top*, New York.

Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa.

Kister Ł. (2010), *Audyt jako narzędzie bezpieczeństwa informacji. Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych*, Materiały VI Kongresu, Gajos M. (red.), Katowice.

Korzeniowski L. (2005), *Teoretyczne aspekty ochrony informacji biznesowych*, Materiały I Kongresu, Gajos M., Zalewski S. (red.), Katowice.

Korzeniowski L. (2003), *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Kraków.

Korzeniowski L. (2001), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Od ryzyka do systemu* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Prace Edukacyjne*, L. Korzeniowski (red.), Kraków.

Korzeniowski L. (2000), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków.

Kumaniecki K. (1996), *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa.

Liderman K. (2009), *Analiza ryzyka i ochrona informacji w systemach komputerowych*, Warszawa.

Łuczak J., Tyburski M. (2010), *Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem informacji*, Poznań.

Nowakowski Z., Sikorski W. (1977), *Informatyka bez tajemnic*, cz. I, Warszawa.

Reber A.S. (2002), *Słownik psychologii*, Warszawa.

Słownik języka polskiego (1979), Warszawa.

Słownik współczesnego języka polskiego (1998), Reader's Digest Przegląd, Warszawa.

Sobczak J. (2014a), *Bezpieczeństwo informacji w dobie globalnego kryzysu* [w:] *Wpływ globalnego kryzysu finansowego na działalność wybranych sfer gospodarki*, A. Dorosz (red. nauk.), Warszawa.

Sobczak J. (2014b), *Zagrożenia wynikające z utraty bezpieczeństwa informacji* [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość ochrony informacji niejawnych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego*, Katowice.

Sobczak J. (2011), *Wpływ marketingu partnerskiego na działalność firm konsultingowych związanych z bezpieczeństwem informacji* [w:] *Kształtowanie lojalności klientów w teorii i praktyce*, Świerszcz K., Nowacki W. (red. nauk.), Warszawa. Sun-Tzu, Sun-Pin (2004), *Sztuka wojny*, Gliwice.

Szpor G. [2005], *Bezpieczeństwo danych osobowych a ochrona informacji niejawnych i biznesowych* [w:] *Ochrona informacji niejawnych i biznesowych*, Gajos M., Zalewski S. (red. nauk.), Materiały I Kongresu, Katowice.

Ślusarczyk K. (2014), *Tajemnica przedsiębiorstwa, handlowa i giełdowa – filary bezpieczeństwa biznesowego i rozwoju gospodarczego kraju. Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych*, Materiały X Kongresu, Sobczak J., Gajos M. (red.), Katowice.

Świniarski J. (1999), *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa.

Świniarski J. (1997), *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa, Pruszków.

Rośnie popyt na informacje biznesowe (2012), <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/899691.html> [dostęp: 26.06].

Taradejna M., Taradejna R. (2003), *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń.

Taradejna M., Taradejna R. (1998), *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli*, Warszawa.

Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*, wyd. 7, Warszawa.

Ustawa (1964) z dnia 23 kwietnia, *Kodeks cywilny*, Dz. U. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.

Ustawa (1993) z dnia 16 kwietnia o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. Nr 47 poz. 211 z późn. zm.

Agnieszka Stępień-Trela | a.stepien@vp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo jednostki w obliczu współczesnych zagrożeń

Safety of the Individual in the Face of Today's Threats

Abstract: The modern definition of the concept of security has widened. A catalog of threats has also developed. Modernly beside war this catalog has also been expanded to terrorism, cybercrime, environmental risks. Fight with then requires the cooperation of the entire international community. The aim of this article is present knowledge of treats, methods struggle of them. Author used available source materials, foreign and Polish literature.

Key words: human security, terrorism, cybercrime, international law.

Wstęp

Do czasu zakończenia zimnej wojny wśród społeczności międzynarodowej istniało przekonanie, że największe zagrożenia to te o charakterze militarnym. Szybko jednak okazało się, iż tradycyjna definicja bezpieczeństwa stała się niewystarczająca z uwagi na pojawienie się nowych, nieznanych dotąd zagrożeń, głównie o charakterze niemilitarnym. Tym samym nastąpiło poszerzenie pojęcia bezpieczeństwo.

Definicja bezpieczeństwa

Pojęcie bezpieczeństwa obejmuje swym zasięgiem nie tylko państwa, ale także osoby fizyczne. Dla każdego z nas poczucie bezpieczeństwa jest najistotniejszą wartością. Jest to wartość stopniowalna, dlatego trudno jest w tym zakresie wypracować uniwersalne standardy. Poczucie bezpieczeństwa uzależnione jest także od różnych czynników, w tym poziomu wykształcenia, zamożności, kultury, czy religii. Jak zauważa G. Michałowska, na poczucie bezpieczeństwa jednostki wpływ mają zarówno czynniki wewnętrzne, takie jak: choroby głód, degradacja środowiska oraz czynniki zewnętrzne, takie jak: brak konfliktów międzynarodowych, terroryzmu [King, Murra 2001, s. 606, Michałowska, 2010, s. 230]. W ostatnich latach zaobserwować można zmianę poszerzenie definiowania bezpieczeństwa nie tylko z perspektywy globalnej, ale także coraz częściej regionalnej czy wręcz indywidualnej.

Dokonując analizy poziomu bezpieczeństwa jednostki, przedstawiciele doktryny wyróżnili cztery stany: brak bezpieczeństwa, stan obsesji, stan fałszywego bezpieczeństwa oraz stan bezpieczeństwa [Brzeziński 2009, s. 26]. Odczuwany stan bezpieczeństwa ma charakter subiektywny, dlatego dla każdej osoby fizycznej poziom ten będzie różny, na co wpływ mają różne czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Niemniej jednak można wyróżnić wartości mające charakter uniwersalny, wspólne dla wszystkich ludzi. Należą do nich między innymi: fakt posiadania rodziny, pracy, pieniędzy czy dobry stan zdrowia. W literaturze podkreśla się, iż następuje powolne odejście od ujmowania bezpieczeństwa w znaczeniu globalnym na rzecz bezpieczeństwa jednostki [Marciniak 2009, s. 58]. Jest to nurt stosunkowo młody. Za prekursora uważa się kanadyjskiego naukowca Charles'a Philippe'a Davida [Zięba 2010, s. 338]. Jak zauważyli Gary King i Christopher Murray „bezpieczeństwo ludzkie jest funkcją ryzyka znalezienia się poniżej progu dobrobytu, który jest bardziej progiem uogólnionej biedy niż przeciętnego poziomu dobrobytu” [King, Murray 2001, s. 606].

Pozycja jednostki w prawie międzynarodowym

Do lat 40-tych XX wieku państwa uznawane były za wyłączne podmioty prawa międzynarodowego [Mielnik 2007, s. 39]. W tradycyjnym ujęciu państwo jest odpowiedzialne za utrzymanie właściwego poziomu bezpieczeństwa jednostki. Jako pierwotny podmiot prawa międzynarodowego został wyposażony we właściwe ku temu instrumenty prawne. Posiada także liczne atrybuty pozwalające na jego egzekwowanie poprzez powołanie odpowiednich organów czuwających nad egzekwowaniem

właściwego zachowania. Wraz z rozwojem społeczności międzynarodowej, katalog podmiotów posiadających ten atrybut uległ poszerzeniu. Wśród wtórnych podmiotów prawa międzynarodowego wymienia się między innymi organizacje międzynarodowe czy osoby fizyczne. Te ostatnie wzbudzają jednak największe kontrowersje. W literaturze przedmiotu istnieje spór co do zakresu uprawnień, jakie przysługują jednostce na gruncie prawa międzynarodowego. Wskazuje się bowiem, iż osoba fizyczna jest wtórnym podmiotem prawa międzynarodowego o ograniczonych kompetencjach. Najlepszym tego dowodem jest chociażby sądownictwo międzynarodowe. Po zakończeniu tragicznej w skutkach II Wojny Światowej, społeczność międzynarodowa domagała się rozliczenia zbrodniarzy odpowiedzialnych za masową zagładę ludzi. Wówczas to powstały pierwsze międzynarodowe trybunały, przed którymi sądzeni byli zbrodniarze wojenni. Międzynarodowy Trybunał Norymberski czy Międzynarodowy Trybunał Tokijski były pierwszymi instytucjami, które wzięły na siebie ciężar osądzenia osób fizycznych za popełnione przestępstwa, w tym zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości. Stały się jednocześnie impulsem dla rozwoju sądownictwa międzynarodowego i sądenie jednostek w sytuacjach, w których wiadome było, iż krajowe systemy prawne nie są w stanie – z przyczyn proceduralnych lub politycznych – osądzić osób odpowiedzialnych za masowe mordy, gwałty czy wyniszczenia grup etnicznych. Wobec takich konfliktów jak jugosłowiański, rwandyjski powołano międzynarodowe trybunały *ad hoc* (niejednokrotnie kwestionując ich legalność).

Konsekwencją uznania jednostki za podmiot prawa międzynarodowego jest nie tylko jej odpowiedzialność na gruncie prawa międzynarodowego, ale także przysługujące uprawnienia. W tym zakresie widoczna jest daleko idąca dysproporcja, bowiem znacznie łatwiej jest odnaleźć przykłady, w których jednostka ponosi odpowiedzialność międzynarodową niż sytuacje, w których może samodzielnie (nie za pośrednictwem państwa) korzystać z atrybutów prawnie międzynarodowych. Najlepszym przykładem wydaje się funkcjonowanie Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka, który umożliwia osobie fizycznej skierowanie skargi w przypadku naruszenia fundamentalnych dla każdej jednostki praw zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Skarga ta umożliwia więc jednostce dochodzenie swych praw na gruncie prawa międzynarodowego w sytuacji, gdy podmiotem dokonującym naruszenia jest samo państwo lub osoba fizyczna. Niemniej jednak skierowanie skargi do Trybunału możliwe jest po wyczerpaniu krajowych środków.

Europejski system ochrony praw człowieka

Dziedzina, w której uwidoczniła się potrzeba rozszerzenia uprawnień osób fizycznych na gruncie prawa międzynarodowego jest ochrona praw człowieka, której rozwój nastąpił po zakończeniu II Wojny Światowej. Niewątpliwym wpływem na to miała tragiczna w skutkach wojna oraz chęć zapewnienia jednostce lepszej, pełniejszej ochrony. Stało się to możliwe między innymi dzięki utworzeniu międzynarodowej organizacji o charakterze regionalnym – Rady Europy (RE). U podstaw organizacji leży stworzenie spójnego systemu zapewniającego szybką i skuteczną ochronę praw człowieka. Na członków organizacji został nałożony obowiązek uznania zasad praworządności oraz zagwarantowania, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją w pełni korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności. Najistotniejszym dokumentem w dorobku Rady Europy, uznanym niewątpliwie za fundament europejskiego systemu ochrony praw człowieka, jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Konwencja 1950). Dokument stanowi międzynarodową umowę wielostronną, a co za tym idzie, państwa członkowskie podpisując ją, zobowiązały się realizować i przestrzegać normy w niej zawarte. Każde państwo należące do RE zobowiązane jest nie tylko do zagwarantowania przestrzegania prawa człowieka, ale także zapewnienia, że samo tych praw przestrzega, stojąc na straży praworządności. Konwencja została uzupełniona protokołami dodatkowymi (nr 1, 4, 6, 7, 11, 14). Zasady i przepisy zawarte w dokumencie stały się częścią porządku prawnego państw członkowskich. W Konwencji zawarte są przepisy praw regulujące i gwarantujące obywatelom państw członkowskich ochronę na najwyższym poziomie. Państwa członkowskie w chwili ratyfikowania Konwencji zobowiązały się nie tylko do przestrzegania norm w niej zawartych, ale także do eliminowania sytuacji mogących wpłynąć na niewłaściwe jej wykonywanie. Na państwach ciąży zatem obowiązek utrzymania standardów w niej przyjętych. Zgodnie z artykułem 1 Konwencji prawa i wolności w niej zagwarantowane powinny być realizowane przede wszystkim na poziomie krajowym w dobrej wierze.

W Konwencji zostały określone prawa stanowiące fundament europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Tym samym projektodawcy dokonali zawężenia pojęcia bezpieczeństwa, skupiając się przede wszystkim na bezpieczeństwie jednostki. Jest to stosunkowo nowa tendencja, bowiem zazwyczaj w literaturze przedmiotu znajduje się opracowania odnoszące się do bezpieczeństwa globalnego lub regionalnego. Rzadko natomiast odnosi się do bezpieczeństwa poszczególnych jednostek. Oba rodzaje bezpieczeństwa pozostają ze sobą nierozzerwalnie związane, bowiem poziom bezpieczeństwa w regionie wpływa na bezpieczeństwo znajdujących

się tam osób. Gwarantem zaś jego utrzymania jest państwo, ono bowiem odgrywa rolę politycznej organizacji ludności [Cymerys 2013, s. 442]. W celu zapewnienia skuteczniejszej ochrony państwa podejmują także liczne inicjatywy, w tym przystępują do organizacji międzynarodowych, zawieranie dwu lub wielostronnych umów.

Działania UE na rzecz utrzymania bezpieczeństwa w regionie

Wspólne inicjatywy państw członkowskich są także widoczne na arenie międzynarodowej. W tym zakresie UE zaliczana jest do podmiotów mających niezwykle istotny wpływ na kształt bezpieczeństwa międzynarodowego. Inicjatywy podejmowane przez UE zmierzają przede wszystkim do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, promowania demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad KNZ oraz prawa międzynarodowego (art. 21 TUE). W zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa państwa członkowskie zobowiązane są nie tylko do podejmowania wspólnych inicjatyw, ale także do lojalności i aktywności.

Polityka UE skupia się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa regionalnego poprzez podejmowanie wspólnych działań i inicjatyw. Wśród przedstawicieli państw europejskich coraz częściej zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia większego bezpieczeństwa jednostki nie na gruncie krajowym, lecz europejskim. Od ponad dekady prowadzone są rozmowy dotyczące przystąpienia UE do RE. Niewątpliwie może przyczynić się do pełniejszej ochrony praw człowieka w Europie. Odnosi się bowiem wrażenie, że polityka ta ma na gruncie UE drugorzędne znaczenie. Już w latach 90-tych XX wieku Komisja Europejska zwróciła uwagę, iż ochrona praw człowieka we Wspólnocie Europejskiej jest niewystarczająca, a kontrole Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mają charakter wybiórczy [Gajda 2013, s. 13]. Z perspektywy obywateli UE przystąpienie do RE umożliwi dochodzenie swych praw także w przypadku naruszenia ich przez instytucje UE.

Typologia współczesnych zagrożeń

Pojęcie bezpieczeństwa (zarówno w wąskim, jak i szerokim znaczeniu) jest nierozwalnie związane z pojęciem zagrożenia. Tragiczna w skutkach II Wojna Światowa

uzmysłowiła społeczności międzynarodowej, jak istotnym zagadnieniem jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Postępujące zmiany cywilizacyjne doprowadziły do zmiany charakteru współczesnych konfliktów. Większość z nas upatruje zagrożenia w kategoriach militarnych, wskazując wojnę jako główny czynnik destabilizujący. Tymczasem, wraz z rozwojem globalizacji, zaczęły rozwijać się nowe, nieznane dotąd rodzaje zagrożeń. Wśród nich należy wyróżnić terroryzm, cyberprzestępczość, działania zorganizowanych grup przestępczych czy wreszcie zagrożenia o charakterze ekologicznym. Konflikt zbrojny, choć nadal uważany za podstawowe zagrożenie zarówno o charakterze regionalnym, jak i uniwersalnym, nie jest już jednym źródłem niepokoju. Zauważalne jest, iż przestały mieć one wymiar lokalny. Walką z nimi zainteresowana jest cała społeczność międzynarodowa. Organizowanie dwu i wielostronnych konferencji, zawieranie umów międzynarodowych czy przynależność do międzynarodowych organizacji o charakterze uniwersalnym czy regionalnym są mechanizmami zapewniającymi bezpieczeństwo międzynarodowe. Wypracowanie jednolitych standardów bywa niejednokrotnie zabiegiem niezwykle trudnym i mozolnym, czego przykładem jest długoletnia próba wypracowania definicji agresji zawartej w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 3314 [Rezolucja 3314, 1974].

W prawie międzynarodowym istnieje powszechny zakaz uciekania się do rozwiązywania konfliktów w którejś w jasny i czytelny sposób zostało podkreślone, iż spory międzynarodowe należy rozwiązywać metodami pokojowymi. Zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 4 KNZ „wszyscy członkowie powinni w swoich stosunkach międzynarodowych powstrzymywać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych. Szczególne uprawnienia w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa uzyskała także Rada Bezpieczeństwa ONZ, która wyposażona została w środki prawne, umożliwiające utrzymanie międzynarodowego pokoju.

Postępująca globalizacja przyczynia się z jednej strony do rozwoju społeczeństwa m.in. poprzez wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań technologicznych, z drugiej zaś stanowi źródło nowych nieznanych dotąd zagrożeń. Dlatego tak trudno jednoznacznie ocenić, czy zjawisko to można uznać za korzystne. Bez wątpienia globalizacja ma tylu samo zwolenników co przeciwników. Przyczynia się do znacznej aktywności nie tylko przedsiębiorstw, ale także innych podmiotów zwłaszcza państw. Sprzyja rozwijaniu się produkcji, łatwiejszej wymiany dóbr i usług zwłaszcza pomiędzy państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się.

Współczesne zagrożenia, zarówno te o charakterze militarnym, jak i te o charakterze niemilitarnym wyróżnia ich zasięg. Rzadko kiedy obejmują one granice jed-

nego państwa. Wpływ na to ma niewątpliwie postępująca globalizacja. Terroryzm, handel ludźmi, pranie pieniędzy, handel narkotykami czy bronią stanowią działania zorganizowanej przestępczości mającej wymiar globalny. Obok nich widoczny jest także rozwój cyberprzestępczości, zmiany klimatyczne czy rozprzestrzenianie broni masowego rażenia.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa

Postęp cywilizacyjny niesie za sobą nowe nieznane dotąd zagrożenia, które charakteryzują się wielopłaszczyznowością i wielowymiarowością. Rozwój nowych zagrożeń wymusił na społeczności międzynarodowej podejmowanie wspólnych inicjatyw, mających na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a co za tym idzie, także bezpieczeństwa poszczególnych jednostek. Szczególnie widoczne jest to w obszarze UE, która już od początku lat 50-tych rozpoczęła budowanie wspólnej polityki bezpieczeństwa, konsekwencją czego było przyjęcie podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa [Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003]. W dokumencie tym zostały wymienione współczesne zagrożenia, wskazując jednocześnie, iż wielostronna współpraca może stać się skutecznym narzędziem w walce z nimi. Wśród najpoważniejszych zagrożeń w Strategii wymienia się min: terroryzm, cyberprzestępczość czy zagrożenia ekologiczne. Unia Europejska przyjęła na siebie współodpowiedzialność za bezpieczeństwo globalne [Jakubczyk, Konopka 2012, s. 7]. W dokumencie zwrócono słusznie uwagę, iż tylko skonsolidowanie działań przez wszystkie państwa, wyznaczanie wspólnych strategicznych celów może przyczynić się do skutecznej walki ze współczesnymi zagrożeniami.

Cyberprzestępczość

Niewątpliwie wśród nowych, a zarazem trudnych do wykrycia zagrożeń, należy wyróżnić cyberprzestępczość. Internet stał się nie tylko głównym narzędziem pracy, ale także aktywnie uczestniczy w naszym życiu prywatnym. Za jego pośrednictwem robimy zakupy, płacimy za nie, nawiązujemy nowe znajomości i podtrzymujemy stare. Młodzi ludzie czują się w „sieci” anonimowi, a co za tym idzie, niejednokrotnie także bezkarni. W literaturze przedmiotu znane jest wiele definicji cyberterrorizmu, niemniej jednak najbardziej uniwersalną wydaje się ta, która wskazuje, iż

jest to rodzaj działania grup terrorystycznych w cyberprzestrzeni, łączący się bezpośrednio z użyciem lub groźbą użycia przemocy fizycznej wobec ludzi i mienia [Madej 2010, s. 392]. Pojęcie cyberterroryzmu należy odróżnić od cyberprzestępczości, uznając iż jest to podejmowanie działań zakazanych prawem przez podmioty niepaństwowe z użyciem IT [Madej 2010, s. 398]. Cyberprzestępcy zakładają anonimowe strony internetowe, służące im do komunikacji wewnętrznej. Za ich pomocą przekazują sobie informacje, mogące negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo państwa lub poszczególnych osób fizycznych. Jak zauważył M. Madej, Internet stanowi dla przestępców źródło cennych informacji. Wykorzystują go w celach wywiadowczych wymieniając się informacjami dotyczącymi konstruowania bomb czy planowanych atakach bombowych [Madej 2010, s. 395]. Cechą charakterystyczną cyberprzestępczości jest trudna wykrywalność przestępców, możliwość popełnienia przestępstwa w dowolnym państwie. Ofiarą tego rodzaju przestępczości mogą być zarówno osoby fizyczne poprzez naruszenie ich dóbr osobistych, kradzież danych osobowych, jak i same państwa poprzez kradzież informacji szczególnie istotnych dla utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Ustawodawstwa krajowe starają się nadążyć za zmieniającą się rzeczywistością, niemniej można mieć wrażenie, że w sposób zbyt opieszale i ogólny. Skuteczna walka z przestępczością w tym obszarze wymaga jednak wielopłaszczyznowego współdziałania. W 2006 roku została przyjęta Europejska Strategia na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, w której cyberprzestępczość została zaliczona jako nowe zagrożenie, z którym wszystkie państwa UE powinny działać poprzez wprowadzenie jednolitych rozwiązań prawnych [Szyjko 2008, s. 12].

Terroryzm

Wśród najczęściej wymienianych zagrożeń, za najpoważniejsze uznawany jest terroryzm, który choć nie jest zjawiskiem nowym, na skutek wydarzeń z 11 września 2001 roku zmienił nastawienie społeczności międzynarodowej do tego problemu. Stał się w oczach polityków amerykańskich głównym zagrożeniem międzynarodowym, z którym należy walczyć przy użyciu wszelkich dostępnych środków. Zmienił się także wizerunek terrorysty, który dysponuje nowoczesnym sprzętem oraz podejmuje działania na skalę globalną.

Zagrożenia ekologiczne

Rozwój cywilizacyjny od lat powoduje nieodwracalne zmiany w środowisku. Zanieczyszczenie powietrza, kwaśne deszcze, powodzie, susze uległy znacznemu nasileniu. Walka z tym zagrożeniem jest tym trudniejsza, iż efekty będą widoczne dopiero za kilkadziesiąt lat. Dodatkową przeszkodę stanowi także fakt, iż skuteczna walka wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej, a nie tylko wybranych państw. Następstwem zmian klimatycznych jest migracja ludności. Pojawiają się także nowe, nieznane dotąd choroby ludzi, zwierząt oraz roślin, które stają się nowym źródłem zagrożeń. Walka z nimi jest kosztowna i długotrwała.

Widoczne zmiany klimatyczne, rosnące zanieczyszczenie powietrza, topnienie lodowców, powiększająca się dziura ozonowa to tylko niektóre z zagrożeń ekologicznych. Główną przyczyną pogłębiającego się zagrożenia jest szybko postępujący postęp technologiczny. Szczególnie aktywne w walce z tym zagrożeniem są organizacje pozarządowe, które podejmują liczne kampanie uświadamiające, w jaki sposób, poprzez proste czynności (segregowanie śmieci, ograniczenie zużycia wody), ograniczyć wpływ niekorzystnych czynników.

Zagrożenia ekologiczne, choć uznać należy, iż mają wymiar globalny, wpływają także na bezpieczeństwo poszczególnych jednostek. Przyczyniają się też do pogorszenia lub utraty zdrowia. Zagrożenia ekologiczne są także powodem migracji ludności, która w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych zmuszona jest szukać nowego miejsca na osiedlenie się.

Silne więzi gospodarcze pomiędzy państwami oddziałują także na bezpieczeństwo energetyczne. Państwa coraz częściej „uzależniają się” od jednego dostawcy surowców, co w konsekwencji rzutować może na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Właściwym wydaje się rozpowszechnianie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, stosowanie na większą skalę energii słonecznej czy wiatrowej. Wobec postępujących zmian oczekuje się większego współdziałania państw z międzynarodowymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi.

Przestępczość transnarodowa

Wśród współczesnych zagrożeń wymienia się także przestępczość transnarodową, która uznawana jest za niezwykle trudną do zwalczania. Dzieje się tak głównie za sprawą licznych sieci powiązań przestępców z całego świata. Niejednokrotnie korumpowanie czy zastraszanie urzędników i polityków uniemożliwia skuteczną

walkę z tego rodzaju przestępczością. Utrudniona jest ona także z tego powodu, iż przestępcy posługują się nowoczesnym, bardzo drogim sprzętem. W swym postępowaniu zaś charakteryzują się brutalnością, bezwzględnością i okrucieństwem. Handel narkotykami, porwania dla okupu, prześladowania, morderstwa na zlecenie to tylko niektóre przestępstwa, do których są w stanie się posunąć. Z uwagi na fakt, iż przestępstwo to ma charakter transnarodowy, niezbędne jest podejmowanie wspólnych inicjatyw. W UE powołano między innymi takie instytucje, jak Euro Just czy Europol. Należy mieć jednak świadomość, iż skuteczna walka z tym rodzajem przestępczości wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej [Strategia Bezpieczeństwa, s. 4]. Działania te niszczą aparat państwowy oraz wpływają na utrzymanie stabilności w państwie, a tym samym wpływają także bezpośrednio na bezpieczeństwo poszczególnych ludzi.

Przeciwdziałanie zagrożeniom

Społeczność międzynarodowa podejmuje liczne inicjatywy, mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie nowym zagrożeniom. Niemniej jednak należy mieć świadomość, iż całkowite ich wyeliminowanie nie jest możliwe. Największe znaczenie mają działania podejmowane na szczeblu krajowym, jednak niejednokrotnie działania te mogą okazać się niewystarczające. Dlatego m.in. UE podejmuje tak liczne inicjatywy, zmierzające nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnych państw, regionu, ale także szerzej: w wymiarze globalnym.

W preambule Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., wskazano, iż „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Podkreślono, że „prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka, uznając, że zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka ideał wolnej istoty ludzkiej, korzystającej z wolności obywatelskiej i politycznej oraz wyzwolonej od lęku i niedostatku może być osiągnięty tylko wówczas, kiedy zostaną stworzone warunki zapewniające każdemu korzystanie z praw obywatelskich i politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturalnych” [Pakt 1966].

Zgodnie zaś z dyspozycją zawartą w art. 4. niniejszego dokumentu, Pakt przewiduje możliwość ograniczenia przez państwo przepisów tego dokumentu, jeżeli zaistnieje poważne niebezpieczeństwo [Pakt 1966]. Państwa związane międzynarodowymi normami potwierdziły, iż stoją na straży zapewnienia bezpieczeństwa jednostce [Zoll 2004, s. 2].

Z bezpieczeństwem jednostki związany jest także obowiązek przestrzegania przysługujących jej praw oraz gwarancja, że w przypadku ich naruszenia może on liczyć na skuteczną ochronę, naprawienie szkody czy nawet zadośćuczynienie. Podstawą roszczenia jest przekonanie, iż jednostka jest podmiotem wolnym i każde naruszenie lub ograniczenie jej praw zasługuje na sankcję. Cechą charakterystyczną jest to, że prawa jednostki przysługują każdej osobie fizycznej od momentu urodzenia, jest to prawo niezbywalne, które może zostać ograniczone wyłącznie na ściśle określonych przez ustawodawcę zasadach. Bez wątpienia na państwie ciąży obowiązek zapewnienia jednostce środowiska umożliwiającego mu godne życie. Niemniej jednak współczesny rozwój technologiczny oraz postępująca globalizacja nie pozwalają mówić o koncepcji bezpieczeństwa jednostki bez pominięcia aspektu międzynarodowego. Pojęcie bezpieczeństwa jednostki odnosi się nie tylko do takich zagrożeń, jak bezrobocie, ubóstwo, ryzyko wystąpienia chorób. Na pojęcie to warto spojrzeć szerszej, analizując także zagrożenia o charakterze globalnym.

W dokumentach międzynarodowych i krajowych coraz częściej podkreśla się prawa przysługujące jednostce. Podobne rozwiązanie zostało zastosowane w art. 1a Traktatu Lizbońskiego, zgodnie z którym Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw należących do mniejszości.

Zakończenie

Cechą charakterystyczną współczesnych zagrożeń jest przede wszystkim to, że w większości przypadków nie są one utożsamiane z przemocą czy użyciem siły, niemniej jednak skutecznie destabilizują życie społeczeństwa. Warunkowane są postępującą globalizacją, w tym zwłaszcza rozwojem technologii, liberalizacją handlu czy swobodnym przepływem osób. Walka ze współczesnymi zagrożeniami wymaga współdziałania całej społeczności międzynarodowej.

Poczucie bezpieczeństwa jednostki warunkowane jest przede wszystkim czynnikami zewnętrznymi. Na każdym państwie ciąży obowiązek zapewnienia swoim obywatelom właściwego poziomu bezpieczeństwa. W tym celu zawierają multilateralne umowy międzynarodowe, przystępują do organizacji międzynarodowych. Wydarzenia ostatniej dekady potwierdziły, iż w celu zapewnienia bezpieczeństwa jednostki należy podejmować wspólne inicjatywy w celu zwalczania ich. Niezbędne jest także poznanie czynników zagrażających poczuciu bezpieczeństwa, zlokalizowanie ich, a następnie zwalczanie. Pojęcie bezpieczeństwa jest niezwykle

szerokie, a poczucie bezpieczeństwa jednostki bardzo subiektywne. Może ono zostać zachwiane przez różne czynniki. A wobec stwierdzenia, iż współczesne zagrożenia charakteryzuje wielowymiarowość oraz szeroki zakres oddziaływania, zachwianie go jest niezwykle proste.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa towarzyszy każdemu człowiekowi od momentu urodzenia. Jak zostało zauważone z pojęciem bezpieczeństwa nierozdzielnie związane jest pojęcie zagrożenia. Dziś trudno jest dokonywać klasyfikacji na te o charakterze wewnętrznym i te o charakterze zewnętrznym, bowiem najczęściej mają one charakter mieszany. W celu zapewnienia bezpieczeństwa jednostki niezbędne jest przestrzeganie przysługujących mu praw. Niewątpliwie nasuwa się pytanie, jak daleko może posunąć się państwo w ograniczeniu praw jednostki w celu zapewnienia bezpieczeństwa jednostce. Szczególnie widoczne stało się to po 2001 roku, kiedy to ogłoszono globalną walkę z terroryzmem. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż zagrożenie obejmuje strefę świadomości i może być traktowane jako stan odzwierciedlający indywidualne lub zbiorowe postrzeganie otaczającej nas rzeczywistości [Brzeziński 2009, s. 25]. Walka z tego rodzaju zagrożeniem przez jedno państwo okazuje się więc niewystarczająca.

Bibliografia

Brzeziński M. (2009), *Kategorie bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wybrane zagadnienia*, Warszawa.

Cymerys K. (2013), *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w kontekście prawa do bezpieczeństwa osobistego* [w:] J. Jaskiernia, *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, Warszawa.

Gajda A. (2013), *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, www.kolegia.sghwaw.pl, dostęp: 22 czerwca 2014.

Jakubczak W., Konopka A. (2012), *Strategia bezpieczeństwa w globalizującym się świecie*, Gdańsk.

King G., Murra Ch. (2001), *Rethinking human security*, "Political Science Quarterly", nr 4, vol. 116.

Madej M. (2010), *Cyberterrorysty, cyberprzestępcy i hakerzy* [w:] J. Symonides, *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa.

Michałowska G. (2010), *Bezpieczeństwo ludzkie* [w:] J. Symonides, *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa.

Mielnik B. (2007), *Podmiotowość a efektywność* [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław.

Szyjko C. (2008), *Proces kształtowania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w UE* [w:] C. Szyjko, *Kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa.

Zięba R. (2010), *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] J. Symonides, *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Warszawa.

Konwencja (1950) z dnia 4 listopada, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

The European Security Strategy. A secure Europe in a better world, European Communities (2009),(online), www.consilium.europa.eu, dostęp:14 stycznia 2015r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 3314 z dnia 14 grudnia 1974 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167, www.sejm.gov.pl, dostęp: 14 stycznia 2015 r.

Kazimierz Korzecki | kkorzecki@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Wiesław Pączek | wpaczek@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Geneza i ogólna charakterystyka

The Government Centre in National Crisis Management System. Genesis and Description of Character

Abstract: The establishing of the Government Centre for Security constituted a significant step in building an effective and comprehensive system of crisis management – a system thanks to which it is possible to prevent crises and, in case of their occurrence, to minimize their impact by taking professional actions. The Government Centre for Security was established under the Act of 26 April 2007 on Crisis Management and it has been operating since the 2nd August 2008. Government Centre for Security is a supraministerial structure which aims to optimize and standardize the perception of threats by individual government departments, thereby increasing the degree of ability to cope with difficult situations by the competent services and public administration authorities. The Centre is ensuring services to the Council of Ministers, Prime Minister, the Government Crisis Management Team and a minister competent for internal affairs within the scope of crisis management. Moreover, the Centre serves as a national centre for crisis management coordinating of activities the units related to crisis management. In addition, developing optimal solutions to the emerging crisis situations as well as the coordination of the flow of information concerning the threats are also within the scope

of the tasks of the Government Centre for Security. Furthermore, the overall structure of organisation and operating mode of the Centre are described in the article.

Key words: the Government Centre for Security, Crisis Management, crisis management coordinating, national centre for crisis management, coordination of the flow of information.

Zmieniające się środowisko w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego już w pierwszych latach XXI w. spowodowało obiektywną potrzebę modernizacji systemów bezpieczeństwa. W NATO rozpoczęto prace, w wyniku których powstał sojuszniczy system reagowania kryzysowego – *Nato Crisis Response System* (NCRS).

Również w Polsce prowadzono prace nad budową zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego, kompatybilnego z systemem sojuszniczym i spełniającego wymogi na miarę potrzeb. Prace te zaowocowały w 2007 r. uchwaleniem przez Sejm RP Ustawy o zarządzaniu kryzysowym – podstawowego dokumentu prawnego regulującego problemy zarządzania kryzysowego.

Jednym z efektów uchwalenia tej ustawy było utworzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) – organów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawowaniu zarządzania kryzysowego. Kilkuletnie doświadczenia z działania tych struktur potwierdzają zasadność przyjętych rozwiązań.

W artykule wyszczególniono podstawy prawne, zadania, ogólną strukturę organizacyjną i tryb działania RCB. Przedstawiono również schemat obiegu informacji i rolę RCB w systemie zarządzania kryzysowego.

Geneza Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB)

Problematyką zarządzania kryzysowego do 1998 roku zajmowano się doraźnie. Konsekwencją dokonanych w wyniku transformacji ustrojowej zmian było uchwalenie w 1992 r. przez Sejm Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, która nakładała na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.

Wykonując ustawowe zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa, w 1995 r. Rada Ministrów powołała Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM), przypisując mu szereg zadań i uprawnień z zakresu bezpieczeństwa.

Realizując te zadania, Przewodniczący KSORM powołał Stały Zespół KSORM do Spraw Kryzysowych. Zespół ten określił zakres działań mający na celu przygotowanie organizacyjne struktur zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Głównym założeniem funkcjonowania tych struktur było zapobieganie kryzysom o charakterze klęsk żywiołowych oraz zakłóceń porządku publicznego.

Usankcjonowaniem zmian przyjętych w Ustawie Konstytucyjnej było uchwalenie przez Sejm w kwietniu 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja określiła ogólny zakres odpowiedzialności Prezydenta, Rady Ministrów i innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, nie precyzując jednak problematyki dotyczącej zarządzania kryzysowego.

Kolejne lata charakteryzowały się aktywną działalnością Polski w ramach Partnerstwa dla Pokoju oraz przygotowaniami do wstąpienia do NATO. Nie poświęcano w tamtym okresie większej uwagi problemom dotyczącym reagowania na kryzysy o charakterze polityczno-militarnym ani rozwiązaniom organizacyjno-prawnym i procedurom postępowania w takich sytuacjach. Problemów tych nie rozwiązało też wydane w 1998 r. Zarządzenie Nr 9 Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Komitetu Rady Ministrów ds. koordynacji działań związanych z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w ćwiczeniach sojuszniczych w zakresie reagowania kryzysowego. Dotyczyło ono bowiem jedynie doraźnych sytuacji wynikających ze scenariuszy tych ćwiczeń.

W dążeniu do dostosowania struktur organizacyjnych systemu zarządzania kryzysowego do struktur NATO, bazując na doświadczeniach naszego udziału w ćwiczeniach organizowanych przez UE i NATO, w kwietniu 1998 r. Prezes Rady Ministrów powołał Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych.

W pierwszych latach XXI w. problem zarządzania kryzysowego znajdował się w gestii tego komitetu oraz powołanego na początku 2002 r. Zespołu do Spraw Kryzysowych, którego przewodniczącym był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a wiceprzewodniczącym – Minister Obrony Narodowej.

W sierpniu 2002 roku rozpoczął pracę Międzyresortowy Zespół Ekspertki, powołany przez Przewodniczącego Zespołu ds. Kryzysowych, którego prace zaowocowały przyjęciem przez Sejm RP trzech ustaw o stanach nadzwyczajnych:

- Ustawy o stanie klęski żywiołowej,
- Ustawy o stanie wyjątkowym,
- Ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawy te były aktami dopełniającymi systemowe podstawy zarządzania kryzysowego, nie definiowały jednak pojęcia sytuacji kryzysowej z uwzględnieniem aspektów międzynarodowych wynikających z naszego członkostwa w NATO i nie stanowiły dostatecznego argumentu w kwestii potrzeby utworzenia ponadresortowego organu koordynującego działania na poziomie krajowym, szczególnie w sytuacjach kryzysowych o wymiarze międzynarodowym.

Choć w dalszym ciągu pracowano nad aktami prawnymi regulującymi problematykę zarządzania kryzysowego, problemy efektywnego współdziałania w tej dziedzinie w wymiarze międzynarodowym schodziły na dalszy plan. Przyczyną takiego stanu rzeczy był najprawdopodobniej fakt, że jako zagrożenia powodujące sytuacje kryzysowe, postrzegano głównie zdarzenia spowodowane klęskami żywiołowymi i katastrofami technicznymi. Sytuacje kryzysowe o wymiarze ponadnarodowym wynikały jedynie ze scenariuszy ćwiczeń sojuszniczych serii CMX¹ i CME².

W celu koordynacji przygotowań do udziału i rozegrania tych ćwiczeń na poziomie krajowym, powoływany był krajowy koordynator ćwiczenia działający w imieniu Prezesa Rady Ministrów. Zarządzeniem koordynatora krajowego powoływany był z kolei międzyresortowy zespół do przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia oraz „ćwiczebne Rządowe Centrum Bezpieczeństwa” (w początkowym okresie udziału naszego kraju w tych ćwiczeniach jednostka ta nosiła nazwę Rządowe Centrum Kryzysowe – RCK). Zespół powoływany był na okres od kilku miesięcy przed planowanym terminem ćwiczenia do czasu opracowania wniosków z ćwiczenia, natomiast ćwiczebne RCB – tylko na czas jego rozgrywania (5÷7 dni). Obsadę

1. CMX (Crisis Management Exercise) – coroczne ćwiczenia NATO o charakterze aplikacyjnym, organizowane od 1992 roku, których scenariusz dotyczy mechanizmu uruchomienia zasady kolektywnej obrony wobec agresji w stosunku do jednego z sojuszników (odniesienie do art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego) lub udziału jednostek NATO w działaniach stabilizacyjnych w ramach mandatu ONZ (operacji nie dotyczącej art. 5 TW). Uczestniczą w nich najwyższe władze Sojuszu i przedstawiciele państw członkowskich. Organizatorem ćwiczeń jest Sekretarz Generalny NATO. Podczas ćwiczeń doskonalone są procedury podejmowania decyzji w sytuacji narastania zagrożenia i konieczności przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego. Stanowią one także okazję do zacieśnienia współpracy z krajami partnerskimi NATO, które często zapraszane są do uczestnictwa w CMX.

2. CME (Crisis Management Exercise) – ćwiczenia Unii Europejskiej z zakresu zarządzania kryzysowego, prowadzone przez UE od 2002 r. w ramach programu ćwiczeń i powiązanych działań UE w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności – European Security and Defence Policy – ESDP. W odróżnieniu od CMX, nie jest to przedsięwzięcie coroczne (przerwa w latach 2005–2007). W ćwiczeniach CME uczestniczą wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej wraz z ich Przedstawicielstwami w Brukseli, a także instytucje unijne, w szczególności: Rada UE, Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, Komisja Europejska oraz Centrum Satelitarne UE. Ponadto, na potrzeby planowania ćwiczebnej operacji unijnej zwykle uruchamiane jest dowództwo operacyjne, jednak bez realnego angażowania wojsk.

personalną centrum stanowili pracownicy poszczególnych resortów delegowani tam na czas ćwiczenia przez swoich szefów. Pomimo że były to czasami osoby słabo przygotowane merytorycznie, w stosunkowo krótkim czasie potrafiły stworzyć zgrane zespoły i realizować stawiane zadania.

Opracowywany po ćwiczeniu raport i wnioski z naszego w nim udziału przedstawiane były do akceptacji przez Radę Ministrów. Pomimo faktu, że po każdym ćwiczeniu, wśród wielu innych racjonalnych sugestii i propozycji, potwierdzana była obiektywna konieczność utworzenia ponadresortowej jednostki koordynacyjno-doradczej, idea ta odchodziła w zapomnienie, by odżyć przy okazji kolejnych ćwiczeń sojuszniczych.

Taki stan rzeczy miał miejsce aż do kwietnia 2007 r., kiedy Sejm RP uchwalił podstawowy akt prawny regulujący problemy zarządzania kryzysowego w Polsce, w tym utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – Ustawę o zarządzaniu kryzysowym.

Ustawa określiła organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne oraz zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe realizowane w procesie zarządzania kryzysowego. Stworzyła tym samym fundamenty krajowego systemu zarządzania kryzysowego.

Utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa było znaczącym krokiem w budowaniu efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego. Należy podkreślić, że w Polskim systemie administracyjnym było to rozwiązanie nowe. Po raz pierwszy doszło bowiem do budowy struktury ponadresortowej, której celem jest zoptymalizowanie i ujednolicenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, a tym samym podwyższenie stopnia zdolności reagowania w trudnych sytuacjach przez właściwe służby i organy administracji publicznej.

Powstanie RCB uporządkowało funkcjonowanie zespołów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, utworzonych na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej w przypadku stanu klęski żywiołowej.

Ogólna charakterystyka RCB

Utworzone w sierpniu 2008 r. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową, ponadresortową jednostką budżetową podlegającą Prezesowi Rady Ministrów, której celem jest optymalizacja i ujednolicenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, instytucje i służby oraz koordynowanie realizowanych przez nie zadań zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

RCB jest jednocześnie instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych odpowiadając za całokształt przedsięwzięć planistycznych

zdefiniowanych w ustawie jako „planowanie cywilne” oraz za koordynację działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Istotnym zadaniem RCB, jako ogniwa koordynującego funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej jest także ścisłe współdziałanie ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego i ochrony infrastruktury krytycznej.

Podstawy prawne funkcjonowania RCB

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa rozpoczęło działalność 2 sierpnia 2008 r. Powstało na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

To właśnie te dwa akty prawne stanowią o strukturze organizacyjnej, roli, miejscu i zadaniach RCB w naszym systemie zarządzania kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym RCB – jako jednostkę zapewniającą obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełniącą funkcję centrum zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym.

Zapisy ustawy konstytuują wyjątkową pozycję RCB nie tylko w systemie zarządzania kryzysowego, lecz również szerzej – w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Należałoby tu jednak nadmienić, że RCB, pomimo iż podlega premierowi i zapewnia rządowi możliwość sprawowania zarządzania kryzysowego w Polsce, to nie jest urzędem, organem centralnym ani też częścią Kancelarii Premiera. RCB zapewnia obsługę w tym zakresie całej Rady Ministrów, a dopiero później premiera, RZZK i Ministra Spraw Wewnętrznych. Wynika to z generalnej zasady zawartej w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, iż to właśnie Rada Ministrów, a nie premier, sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż w myśl Ustawy ani RCB, ani jego dyrektor nie stanowią żadnego rodzaju dowództwa na wypadek sytuacji kryzysowych. Nie są też organem administracji państwowej, a mają jedynie zapewnić stały przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, przygotowanie i aktualizacje planów i procedur oraz umożliwić koordynację działań i zarządzanie kryzysowe przez organy do tego powołane – Radę Ministrów i ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ustawa ta wprowadziła również do porządku prawnego nowe zasady współdziałania sfery cywilnej z Siłami Zbrojnymi RP oraz stworzyła możliwości wykorzystywania potencjału Sił Zbrojnych RP przez władze cywilne podczas sytuacji kryzysowych.

Efektywność wprowadzonych w życie przepisów prawnych, zawartych w obu powyższych dokumentach, weryfikowana była przede wszystkim na podstawie oceny funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w mających miejsce sytuacjach kryzysowych na obszarze naszego kraju (głównie klęskach żywiołowych i katastrofach), jak również na podstawie wniosków z naszego udziału w sojuszniczych ćwiczeniach reagowania kryzysowego (w zakresie kryzysów o charakterze polityczno-militarnym). Wyniki takiej weryfikacji spowodowały konieczność nowelizacji niektórych zapisów i ustaleń w dokumentach prawnych, szczególnie w zakresie:

- dostosowania naszych zapisów prawnych do regulacji prawnych Unii Europejskiej, a w szczególności do dyrektywy Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony;
- wyeliminowania nieprecyzyjnych zapisów powodujących wątpliwości w zakresie ich interpretacji podczas praktycznego zastosowania;
- stworzenia efektywnego systemu zarządzania kryzysowego, funkcjonującego także w warunkach, gdy normalne zasoby i procedury działania służb, inspekcji i straży okazują się niewystarczające;
- **a)** ujednolicenia dokumentacji tego systemu oraz usunięcia dokumentów dublujących się;
- usprawnienia procesów planowania poprzez wprowadzenie cyklu planowania, wskazanie podmiotów uprawnionych do udziału w tym procesie oraz właściwych do uzgadniania planów zarządzania kryzysowego.

Nowelizacja aktów prawnych miała charakter porządkowy i wzmocniła rolę Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, jako wykonawcy Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz koordynatora (w sprawach zarządzania kryzysowego) w sferze polityki informacyjnej, współpracy międzynarodowej, szkoleń i ćwiczeń. Zmiany te również wskazują jednoznacznie na RCB jako Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Do podstawowych aktów prawnych, determinujących funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym RCB jako jednego z jego kluczowych ogniw, należy zaliczyć:

b) ustawy:

- Ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia;

- Ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- Ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela;
- Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- Ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych,

c) rozporządzenia:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania;
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,

d) zarządzenia:

- Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego wraz z załącznikami (nr 5: Stopnie alarmowe i nr 6: Sposób i tryb uruchomienia przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego),

e) dyrektywy:

- Dyrektywę Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r.

Dokumenty te doprecyzowały pojęcia definicyjne, jak również rolę i zadania innych elementów strukturalnych systemu zarządzania kryzysowego. Należy jednak pamiętać, że zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywane są również na podstawie innych aktów prawnych niż wymienione powyżej.

Zadania

Podstawowym zadaniem RCB jest pełnienie funkcji Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz zapewnienie obsługi i wsparcia w procesie podejmowania decyzji dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, poprzez dostarczanie merytorycznych opracowań i analiz w sprawach zarządzania kryzysowego Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a także zapewnienie właściwego obiegu informacji między organami i strukturami zarządzania kryzysowego.

Zadanie to realizowane jest poprzez dokonywanie analizy zagrożeń na podstawie danych otrzymywanych ze wszystkich możliwych źródeł, co przyczynia się do opracowywania optymalnych rozwiązań, a także koordynacji i racjonalnej dystrybucji informacji o zagrożeniach. Funkcjonowanie RCB umożliwia usprawnienie i optymalizację procesu zarządzania kryzysowego we wszystkich jego fazach (zapobiegania, planowania, reagowania i usuwania skutków), będąc jednocześnie istotnym elementem kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego i centralnym ogniwem systemu stałych dyżurów na potrzeby gotowości obronnej państwa, zapewniając skuteczne wykonywanie zadań osiągania wyższych stanów gotowości obronnej.

Zadaniem RCB jest również uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych.

Z planowaniem związana jest także realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz ich krajami członkowskimi w zakresie jej ochrony.

W ramach zadań związanych z przeciwdziałaniem i zapobieganiem zagrożeniom, RCB przygotowuje – we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej oraz organami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego – Narodowy Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK).

W celu optymalnej realizacji przez Polskę współdziałania w zakresie reagowania kryzysowego w wymiarze sojuszniczym, na RCB ciąży zadanie przygotowania projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie.

Do zadań RCB należy również organizacja, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego z kadrami i strukturami systemu zarządzania kryzysowego odpowiedzialnymi za zwalczanie zagrożeń, w tym także tych o charakterze terrorystycznym oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

Do szczegółowych zadań RCB (zwanego dalej „Centrum”) należą³:

- planowanie cywilne;
- monitorowanie potencjalnych zagrożeń;
- uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych;
- przygotowanie uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- przygotowywanie projektów opinii i stanowisk RZZK;
- przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac RZZK;
- zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej;
- współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi NATO i UE oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej;
- organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych;
- zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego;
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
- realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- współdziałanie z szefem ABW w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej, a także współpraca – jako krajowy punkt kontaktowy – z instytucjami UE i NATO oraz ich krajami członkowskimi w tym zakresie;
- przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie;

3. Jednolity tekst *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 89, poz. 590) ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2013 r., poz. 1166, Art. 11.

- informowanie członków RZZK i wyznaczonych przez przewodniczącego organów administracji rządowej o potencjalnych zagrożeniach oraz podjętych działaniach;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Ponadto RCB może wykonywać inne zadania zlecone przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Centrum informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie UE o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.

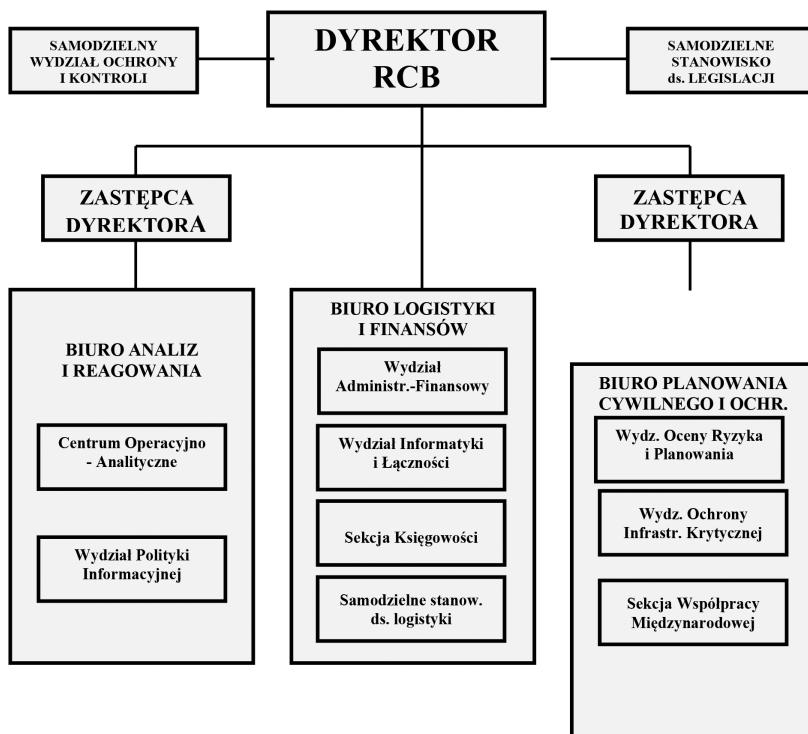
Struktura organizacyjna

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów⁴, w skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wchodzi: kierownictwo, Biuro Analiz i Reagowania, Biuro Logistyki i Finansów, Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

W biurach, którymi kierują zastępcy dyrektora, mogą być organizowane wydziały, sekcje lub jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy. Ponadto w Centrum mogą być tworzone jednoosobowe samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio dyrektorowi lub jego zastępcom. Dyrektor może również tworzyć zespoły doradcze i opiniotawcze niezbędne do realizacji poszczególnych zadań Centrum. Uproszczona struktura organizacji RCB przedstawiona jest na rysunku 1.

4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Rys. 1. Struktura organizacyjna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa



Źródło: www.rcb.gov.pl.

Tryb działania

Pracą Centrum kieruje dyrektor przy pomocy zastępców i szefa Samodzielnego Wydziału Ochrony i Kontroli. W razie nieobecności dyrektora pracą Centrum kieruje wyznaczony przez niego zastępca dyrektora. Dyrektor Centrum może też upoważnić pracowników Centrum do działania w jego imieniu w określonych przez niego sprawach.

Funkcja Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego jest realizowana przez pełnienie całodobowego dyżuru w RCB. Centrum pracuje w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób w nim zatrudnionych.

Dyrektor Centrum może wprowadzić tryb pracy ciągłej w sytuacji prowadzenia lub udziału w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego, a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

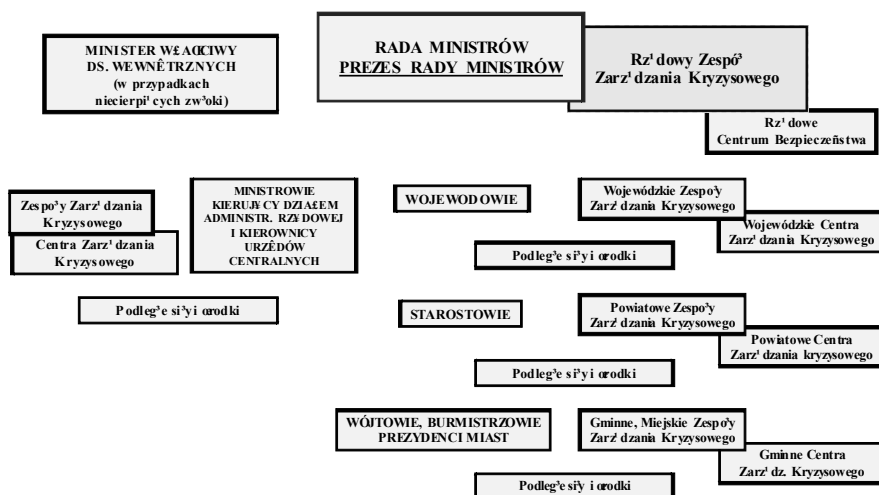
Rola i miejsce RCB w krajowym systemie zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu w przypadku ich wystąpienia, usuwaniu ich skutków oraz odtworzeniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Głównym celem zarządzania kryzysowego jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności poprzez stworzenie warunków do skutecznego przeciwstawiania się wszelkiego rodzaju zagrożeniom.

System Zarządzania Kryzysowego

Dla osiągnięcia tego celu stworzony został system zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi organy państwowe oraz wyspecjalizowane jednostki sektora publicznego i prywatnego. Zarządzanie kryzysowe w Polsce na szczeblu centralnym sprawuje Rada Ministrów, a w sytuacjach szczególnych – minister właściwy do spraw wewnętrznych, z wykorzystaniem RZZK i RCB.

Rys. 2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego



W ramach terenowej administracji rządowej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego sprawują wojewodowie, wspierani przez wojewódzkie zespoły i centra zarządzania kryzysowego. Na szczeblu samorządowym organami zarządzania kryzysowego są odpowiednio: starosta oraz wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wraz z ich aparatem pomocniczym, jakim są powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe jest zbiorem działań decyzyjnych, organizacyjnych, planistycznych, nadzorczych i kontrolnych, mających na celu stworzenie takich warunków do kierowania strukturami rządowymi i samorządu terytorialnego, których rezultatem będzie kompleksowe działanie w każdej z faz zarządzania kryzysowego, a mianowicie:

- W fazie zapobiegania – prowadzenie obserwacji zjawisk mogących spowodować zagrożenia oraz prognozowanie kierunków ich rozwoju, co pozwala na adekwatne przygotowanie odpowiednich procedur oraz sił i środków do ich zwalczania. Działania te prowadzone są w sposób ciągły i na wszystkich poziomach zarządzania (centralnym, wojewódzkim i samorządowym), a za ich koordynację odpowiadają centra zarządzania kryzysowego:
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – na szczeblu centralnym;
- centra zarządzania kryzysowego resortów bądź urzędów centralnych – na poziomie ministerialnym;
- wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego – w województwach;
- powiatowe centra zarządzania kryzysowego – w powiatach;
- gminne centra zarządzania kryzysowego – na terenie gminy.

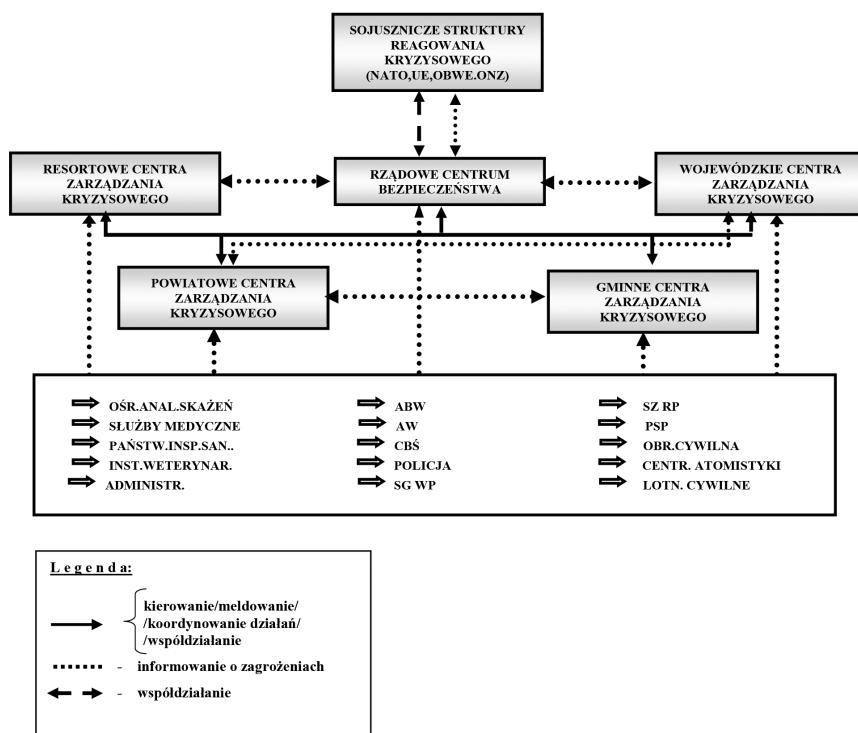
Centra pełnią dyżury zarówno na potrzeby zarządzania kryzysowego, jak i zadań w zakresie podwyższania gotowości obronnej państwa. Zapewnia to efektywne przekazywanie informacji o zagrożeniu na poszczególne szczeble administracji, stwarzając warunki do podjęcia decyzji i uruchomienia odpowiednich do zagrożenia procedur reagowania.

- W drugiej fazie – przygotowanie do prowadzenia działań – realizacja zadań, zapewniających osiągnięcie i utrzymanie gotowości sił i środków do działania w sytuacji zagrożenia. Całokształt tych przedsięwzięć określony jest w ustawie jako "planowanie cywilne".
- W fazie reagowania – realizacja zaplanowanych działań zgodnie z ustalonymi procedurami. Celem reagowania jest likwidacja zagrożenia lub przejęcie nad nim kontroli w celu zminimalizowania jego skutków.
- W czwartej fazie – usuwanie skutków sytuacji kryzysowej, w tym odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej.

Obieg informacji w Systemie Zarządzania Kryzysowego

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na organie, który pierwszy otrzymał informację o zagrożeniu. Organ ten informuje organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Ogólny schemat podstawowych źródeł i kierunków obiegu informacji przedstawiony jest na rys. 3. Należy jednak nadmienić, że do informowania odpowiednich ogniw o potencjalnym zagrożeniu zobowiązany jest każdy obywatel kraju.

Rys. 3. Schemat obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Proces zarządzania kryzysowego jest jednym z elementów działań na rzecz zapewnienia stanu bezpieczeństwa narodowego, a jednocześnie podstawowym narzędziem przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z sytuacji kryzysowych. Nale-

ży go postrzegać w szerokim wymiarze; zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej – w perspektywie rozwiązań

Sojuszniczych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i na płaszczyźnie wewnętrznej, krajowej – z punktu widzenia polityki władz w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa odgrywa kluczową rolę w obu tych obszarach.

Utworzenie RCB było uzupełnieniem brakującego ogniwa łączącego system zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej z systemami reagowania kryzysowego NATO i Unii Europejskiej. Z tak znaczącej jego roli wynika cały szeroki zakres realizowanych zadań, z których większość jest jednoznacznie ujęta w obowiązujących aktach prawnych. Niemożliwe okazuje się jednakże ujęcie w ramy przepisów wszystkich zadań i wyzwań, wobec których może stanąć ten organ. Nie da się przewidzieć skończonej liczby sytuacji stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa narodowego. Stąd też autorzy w pełni zdają sobie sprawę, że przedstawiony materiał nie w pełni wyczerpuje problem, ale też i nie to było celem tego artykułu.

Bibliografia

Gryz J., Kitler W. (2007), *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Lidwa W., Krzeszowski W., Wiecek W. (2010), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.

Sienkiewicz P., Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych:

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014, poz. 333. Brzmienie od 25 lipca 2014);

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2014, poz. 1191. Brzmienie od 5 września 2014);

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 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590), jednolity tekst ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2013 r., poz. 1166;

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz.U. 2009, poz. 1810);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. Nr 83, poz. 540);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 541);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 542);

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 2015, poz. 508. Brzmienie od 10 kwietnia 2015);

Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego wraz z załącznikami (nr 5: Stopnie alarmowe i nr 6: Sposób i tryb uruchomienia przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego);

Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (MP 2014 nr 0, poz. 926);

Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.12.2008).

Krzysztof Meszyński | kmeszyns@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa

President of Poland in the National Security System

Abstract: The article present problem of the participation of the President of the Republic of Poland in the implementation of tasks in the area of national security, including the multi-state nature. In the first part the author presents the origins and evolution of the institution of the President of our country. The second and third parts of the paper presents the considerations in respect of the powers and duties of head of state in the national security system. The result of our topic are the conclusions and recommendations relating to the role of President of the Republic in the national security system.

Key words: security, governance, national security governance, the state, system, management.

Wprowadzenie

Kluczową rolę w tworzeniu i utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego spełnia państwo jako najwyższa forma organizacji życia społeczeństwa. Głównym celem i motywem działania państwa jest zapewnienie interesów narodowych, w tym zapewnienie przetrwania, pomyślnego bytu i warunków rozwoju.

Zachowanie ciągłości władzy i administracji w państwie to m.in. zapewnienie bezpieczeństwa, swobody i sprawności działań, w szczególności, w sytuacji odmiennej od pokojowej. Jest to warunek konieczny zapewniający przetrwanie, pomyślny byt i warunki rozwoju państwa.

Utrzymanie ciągłości zarządzania państwem w przypadku wystąpienia sytuacji szczególnych, np. w czasie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych wymaga wprowadzenia pewnych przedsięwzięć w celu przeciwdziałania i sprostania tym sytuacjom. Znaczną kwestią dla sprawnego funkcjonowania państwa jest sfera zarządzania nim, w szczególności relacje pomiędzy administrowaniem, kierowaniem, w tym oddziaływaniem na instytucje realizujące zadania z obszaru bezpieczeństwa państwa. Jeżeli przyjmiemy, że kierowanie organizacją oznacza oddziaływanie kierującego na podległych mu pracowników i inne zasoby organizacji za pomocą określonych środków i metod oraz w określonej formie, zapewniające osiągnięcie postawionych celów, to istotą tego oddziaływania w państwie jest podejmowanie decyzji przez kluczowych graczy posiadających odpowiednio szerokie kompetencje i uprawnienia.

Niezaprzeczalnie, jednym z organów posiadających dominujący głos w sferze bezpieczeństwa jest Prezydent RP. W zależności od obowiązujących w danym państwie unormowań prawnych, umocowanie instytucji Prezydenta w strukturach władzy państwowej jest różnorodne. W zależności od przyjętej konstrukcji, osoba sprawująca ten urząd będzie miała wpływ na prowadzoną politykę przez dane państwo. Oczywiście realizm polityczny wskazuje, że związane jest to bezpośrednio z posiadanymi uprawnieniami i kompetencjami. W naszym kraju Prezydent, jako element życia społeczno-politycznego, jest jednym z tzw. kluczowych organów w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Dyskusja nad znaczeniem i rolą najważniejszych osób w państwie przybrała ostatnio swoisty wymiar w obliczu konfliktu zbrojnego z udziałem Ukrainy i wspieranych przez Federację Rosyjską separatystów, w tym problemów związanych z podejmowaniem kluczowych w takich sytuacjach decyzji dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Współcześnie uważa się, że przede wszystkim przy podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa państwa należy uwzględnić zmieniające się otoczenie międzynarodowe. W globalizującym się świecie jesteśmy zmuszeni do poszukiwania generalnych rozwiązań, gdyż problemy, z którymi mamy do czynienia zazwyczaj dotyczą nie jednego państwa, a większej liczby aktorów.

Przeciwdziałanie oraz szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jako jednoosobowego organu władzy państwowej, została konstytucyjnie wypo-

sażona w uprawnienia i kompetencje mające pośredni i bezpośredni wpływ na zapewnienie tego bezpieczeństwa. Wpływ Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zapewnienie bezpieczeństwa państwa aktywowany jest w sposób szczególny, jeżeli zaistnieje sytuacja powyżej tzw. progu wojny. Taka sytuacja zazwyczaj dotyczy zagrożenia militarnego i odnosi się przede wszystkim do otoczenia międzynarodowego związanego z bezpieczeństwem zewnętrznym państwa.

Przeciwdziałanie oraz szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jako jednoosobowego organu władzy państwowej, została konstytucyjnie wyposażona w uprawnienia i kompetencje mające pośredni i bezpośredni wpływ na zapewnienie tego bezpieczeństwa m.in. poprzez reagowanie i podejmowanie działań adekwatnych do stopnia zagrożenia – współdziałając z Radą Ministrów.

Historyczny aspekt kompetencji Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa państwa

Geneza utworzenia instytucji Prezydenta jako głowy państwa w Polsce związana była z sytuacją społeczno-polityczną oraz okolicznościami towarzyszącymi tworzeniu tego urzędu w okresie odzyskania przez Polskę w 1918 r. niepodległości po blisko 123 latach zaborów. Szczególne piętno związane z konstytuowaniem się powyższego organu miało powołanie Naczelnika Państwa jako przedprezydenckiej formy władzy państwowej, która odegrała niebagatelną rolę w tworzeniu instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjmując dla głowy państwa nazwę „Naczelnik”, nawiązano do tradycji powstańczych i tytułu, którym podczas powstania w 1974 roku posługiwał się Tadeusz Kościuszko. Powstały w wyniku wyborów z dnia 26 stycznia 1919 roku jednoizbowy Sejm Ustawodawczy w dniu 20 lutego 1919 roku powierzył Józefowi Piłsudskiemu misję sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

Sprawa istnienia i kształtu instytucji głowy państwa polskiego silnie związana była z formą jego przyszłego ustroju politycznego. Ta zaś w decydującej mierze uzależniona była od koncepcji budowy państwa. Jak zwykle w takich sytuacjach, gdzie jest tworzone coś od podstaw, dominujące znaczenie mają sprawy personalne. W pierwszym akcie konstytucyjnym z dnia 20 lutego 1919 roku, nazwanym w literaturze Małą Konstytucją, oficjalnie powierzono Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa, tym samym formalnie skończył się okres sprawowania przez niego urzędu Tymczasowego Naczelnika Państwa, a co za tym idzie,

wygasły wszystkie jego kompetencje ustalone w dekreście z dnia 22 listopada 1918 roku, w tym: ograniczenie jego samodzielności, rozgraniczenie kompetencji między władzą ustawodawczą a wykonawczą, a zwłaszcza między władzą ustawodawczą a tą częścią władzy wykonawczej, która pozostawała w gestii Naczelnika Państwa oraz poddanie kontroli jego działalności Sejmowi.

Zmiana pozycji ustrojowej Naczelnika Państwa i sprowadzenie jej do drugorzędnej roli wobec przewagi parlamentu była niewątpliwie rezultatem postawy ówczesnego Sejmu, zdominowanego przez siły polityczne przeciwne Józefowi Piłsudskiemu.

Podkreślić należy, że osoba i osobowość Józefa Piłsudskiego oraz dodatkowo sprawowane przez niego funkcje głowy państwa, jako *przedprezydenckiej* formy władzy wykonawczej i Naczelnego Wodza w pierwszych latach niepodległości Polski odcisnęły się znaczącym piętnem na przyszłej wizji polskiej prezydentury. Dlatego też, twórcy Konstytucji z 17 marca 1921 roku [Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267 z późn. zm.], nazwanej Konstytucją Marcową, przewidując możliwość objęcia przez Józefa Piłsudskiego urzędu Prezydenta, w taki sposób unormowali zakres przysługujących mu kompetencji, aby pozbawić go realnej władzy.

W świetle Konstytucji Marcowej Prezydent był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Miał za to prawo, na wniosek premiera, powołać naczelnego wodza na wypadek wojny. Istotnym uprawnieniem Prezydenta było również wydawanie zezwolenia na zarządzenie przez Radę Ministrów czasowego zawieszenia niektórych praw obywatelskich i wolności osobistych. Zarządzenie takie musiało być niezwłocznie przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Ograniczenia kompetencji Prezydenta były tak dalekie, że urzędników kancelarii Prezydenta powoływał Premier.

23 kwietnia 1935 roku Sejm i Senat III kadencji uchwaliły kolejną Konstytucję, zwaną Konstytucją Kwietniową, w odróżnieniu od poprzedniej Konstytucji Marcowej wyznaczała instytucji Prezydenta dominującą rolę w państwie. Z unormowań tych wynikało, iż Prezydent stoi na czele państwa, jest odpowiedzialny za losy państwa tylko wobec Boga i historii, co oznaczało brak odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, a jego obowiązkiem naczelnym była troska o dobro państwa, gotowość obronną oraz stanowisko wśród narodów świata.

Na uwagę zasługuje fakt, iż Prezydent w swojej osobie skupiał jednolitą i niepodzielną władzę. Oznaczało to zerwanie z systemem trójpodziału władzy. Ustawodawca wskazał i wymienił organy państwa pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Organami tymi były: rząd, Sejm i Senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Głowa państwa mogła wydawać dekrety oraz podpisywać ustawy i zarządzać ich ogłaszanie w dzienniku ustaw. Chroniła go Konstytucja,

która stwierdzała, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny. Za czyny, niezwiązane ze sprawowaniem urzędu, Prezydent Rzeczypospolitej nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w okresie urzędowania” (wynika to z art. 15 Konstytucji Kwietniowej).

Prezydent posiadał także uprawnienia osobiste, przypisane wyłącznie urzędowi głowy państwa, zwane prerogatywami, z których dość znaczna część odnosiła się do bezpieczeństwa. Zaliczono do nich: wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta. Mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, powoływanie sędziów Trybunału Stanu, oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu, stosowanie prawa łaski. Prezydent był zwierzchnikiem sił zbrojnych i postanawiał o ich użyciu do obrony państwa. W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa, Prezydent mógł zarządzić stan wojenny na obszarze całego państwa lub jego części. Istotnym było, że podczas trwania stanu wojennego Prezydent miał prawo bez upoważnienia Sejmu i Senatu do wydawania dekretów w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyłączeniem zmiany Konstytucji.

W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło na niego. Zgodnie z art. 63 Konstytucji Kwietniowej za akty związane z dowództwem Naczelnego Wódza odpowiadał przed Prezydentem. W razie zagrożenia państwa z zewnątrz, jak i w razie rozruchów wewnętrznych lub innych zagrożeń dla ustroju i bezpieczeństwa państwa. Prezydent mógł zezwolić radzie Ministrów na zarządzenie stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa lub części zagrożonej, co wiązało się z ograniczeniem swobód obywatelskich, a także powoływał sędziów – odpowiednio art. 78 i art. 65 ust. 1 Konstytucji Kwietniowej.

Reasumując, w Konstytucji Kwietniowej powierzono Prezydentowi losy całego państwa. Otrzymał on władzę absolutną, nie odpowiadając za swe czyny przed nikim. W tym świetle pozycję Prezydenta można by porównać do władców państw totalitarnych – jeden wódz z nieograniczoną władzą, nieodpowiedzialny przed nikim.

W wyniku agresji Hitlerowskich Niemiec i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) na Polskę terytorium państwowe Rzeczypospolitej zostało całkowicie okupowane i traktatem z 28 września 1939 wbrew prawu międzynarodowemu podzielone między Niemcy i ZSRR. W związku z tymi wydarzeniami Konstytucja Kwietniowa funkcjonowała w realnej rzeczywistości tylko przez cztery lata. Napisana była głównie z myślą o Józefie Piłsudskim, jako Prezydencie (tak samo jak marcowa, tylko w całkowicie odmiennym klimacie politycznym). Ten jednak nie zdążył skorzystać z uprawnień w niej zawartych, gdyż wkrótce po jej uchwaleniu zmarł.

Jedynym Prezydentem II Rzeczypospolitej, pełniącym ten urząd w trakcie obowiązywania Konstytucji Kwiecniowej, był Ignacy Mościcki, który zyskawszy ogromne uprawnienia nie potrafił i chyba nie chciał sięgnąć po pełnię władzy w Polsce. Nie uchronił też kraju przed katastrofą września 1939 roku. 16 września 1939 roku wraz z rządem opuścił pokonaną Polskę i został internowany w Rumunii.

Konstytucja Kwiecniowa odegrała również istotną rolę symboliczną, funkcjonując jako podstawa prawna działania rządu Rzeczypospolitej na uchodźstwie. Na podstawie art. 24 w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej mógł zostać przedłużony do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydent Rzeczypospolitej według osobnego aktu, ogłoszonego w gazecie rządowej, posiadał kompetencje do wyznaczania następcy na wypadek zwolnienia się urzędu przed zawarciem pokoju. Po objęciu przez następcę urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, okres jego urzędowania trwał do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. W ten sposób emigracyjni Prezydenci Rzeczypospolitej wyznaczali swoich kolejnych następców. Ta forma prezydentury była kontynuowana w latach 1939–1990 na emigracji, mimo że nie miała ona bezpośredniego wpływu na życie społeczne, polityczne i gospodarcze w Polsce Ludowej, to należy przyjąć, że ciągłość ta mimo wszystko była zachowana.

Powojenne rządy, funkcjonujące na obszarze Polski odrzuciły Konstytucję Kwiecniową jako uchwaloną w sposób bezprawny. Ustawą z dnia 11 września 1944 roku *o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej* [Dz.U. 1944, Nr 5, poz. 23], Krajowa Rada Narodowa, jako ciało polityczne zależne od ZSRR, przyznała Bolesławowi Bierutowi, oprócz uprawnień Marszałka Sejmu, kompetencje należne prezydentowi w zakresie ogłaszania ustaw, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, zawierania umów z innymi państwami oraz wykonywania prawa łaski.

31 grudnia 1944 roku poprzez ustawę Krajowa Rada Narodowa zmieniła tytuł Bolesławowi Bierutowi z przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej na Prezydenta Krajowej Rady Narodowej, co akcentowało jego centralną pozycję w nowych władzach.

W dniu 19 stycznia 1947 roku odbyły się pierwsze w powojennej Polsce wybory do Sejmu Ustawodawczego. W jednoizbowym Sejmie, który ukonstytuował się 4 lutego 1947 roku, uchwalono wzorowaną na rozwiązaniach Konstytucji Marcovej ustawę o wyborze Prezydenta, zgodnie z którą Prezydent był wybierany przez Sejm większością 2/3 głosów na siedmioletnią kadencję. 5 lutego 1947 roku na urząd ten wybrano Bolesława Bierutę.

19 lutego 1947 roku Sejm uchwalił ustawę o zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, nazwaną w literaturze Małą Konstytucją, na podstawie której kompetencje Prezydenta dotyczyły zatwierdzanie dekretych z mocą ustawy wydawanych przez rząd, nadzór nad radami narodowymi, które zastąpiły organy

samorządu terytorialnego, podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego.

22 lipca 1952 roku Sejm uchwalił, przy wydatnym udziale przywódcy ZSRR Józefa Stalina, Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której zniesiono urząd Prezydenta Polski jako organ władzy państwowej i zastąpiono go Radą Państwa jako kolegialny naczelny organ władzy państwowej, wybierany przez Sejm spośród posłów.

Rada Państwa działała do 19 lipca 1989 roku, to jest do dnia wyboru pierwszego Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Wojciecha Jaruzelskiego.

Reasumując, należy stwierdzić, że instytucja Prezydenta jako naczelnego organu władzy wykonawczej przestała istnieć na mocy uchwalonej w 1952 roku Konstytucji PRL. Instytucja głowy państwa została zastąpiona kolegialnym organem o zbliżonych uprawnieniach. Nadmieniano wcześniej, że jeżeli chodzi o zachowanie symboliki ciągłości władzy państwowej II Rzeczypospolitej, to była ona kontynuowana na emigracji. Mimo że nie miała ona bezpośredniego wpływu na życie społeczne, polityczne i gospodarcze w Polsce Ludowej, to należy przyjąć, że ciągłość ta mimo wszystko była zachowana.

Instytucja Prezydenta w PRL jako naczelnego organu władzy wykonawczej przestała istnieć na mocy uchwalonej w 1952 r. Konstytucji PRL.

Instytucja Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pojawiła się ponownie w polskim prawodawstwie w 1989 r. na mocy noweli kwietniowej i porozumień „okrągłego stołu”. Sejm i Senat działające jako Zgromadzenie Narodowe dokonały obsady tego urzędu, jednak jak wskazuje P. Sarnecki [Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., 2009, s. 20], nie posiadały żadnego wpływu na jego funkcjonowanie ani też nie posiadały uprawnień do politycznego rozliczania go z działalności. Status Prezydenta określiły trzy jego funkcje: strażnika przestrzegania Konstytucji, gwaranta suwerenności, bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej oraz gwaranta międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych.

27 września 1990 roku Sejm uchwalił dwie ustawy, ważne z punktu widzenia instytucji głowy państwa. Była to ustawa zmieniająca Konstytucję – Dz. U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397 oraz Ustawa o wyborze Prezydenta RP – Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 z późn. zm. Wspomniana powyżej zmiana Konstytucji dotyczyła głównie instytucji Prezydenta i wprowadzała bardzo ważne zmiany w dotychczas obowiązujących unormowaniach. Postanowiono przede wszystkim o tym, że Prezydent wybierany jest przez naród na pięcioletnią kadencję i może być wybrany ponownie tylko raz. Określono również kryteria jakim musiał odpowiadać kandydat, to jest musiał mieć ukończone 35 lat i korzystać z pełni praw wyborczych do Sejmu.

Transformacja ustrojowa, jaka nastąpiła w Polsce w latach 1989–1990, doprowadziła do wyklarowania się koncepcji instytucji Prezydenta w wolnej Polsce. Uwierśnieniem wysiłków nad reaktywowaniem instytucji Prezydenta są aktualnie obowiązujące regulacje Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.

Organy doradcze Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa

Obok Kancelarii Prezydenta RP, drugim ważnym konstytucyjnym organem jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, przywołana w art. 135 Konstytucji. Jest to organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Prezydent przy wykonywaniu obowiązków korzysta także z pomocy etatowych i społecznych doradców. Są to głównie osoby posiadające wiedzę specjalistyczną w konkretnej dziedzinie, w tym związanej z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego, jako organ kolegialny działa na podstawie Konstytucji. Zgodnie z art. 144 ust. 1 i 3 pkt 26 Konstytucji powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy do wyłącznych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i następuje w drodze postanowienia, które nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Liczba członków Rady nie została określona, ale powinna być adekwatna do tego, aby zapewnić jej właściwe funkcjonowanie. Kompetencje Rady Bezpieczeństwa Narodowego zostały określone w Konstytucji, zgodnie z którą jest to organ doradczy. Dlatego też nie jest ona uprawniona do podejmowania jakichkolwiek decyzji. Zatem opinie Rady Bezpieczeństwa Narodowego nie mają charakteru wiążącego, a co za tym idzie, ostateczne rozstrzygnięcie każdorazowo należy do Prezydenta RP.

Aktualna głowa państwa – Bronisław Komorowski, zgodnie z Konstytucją odgrywa wiodącą rolę w działalności Rady Bezpieczeństwa Narodowego, mając bezpośredni wpływ na zagadnienia, jakim się ona zajmuje oraz jej skład. Analiza składu Rady wskazuje również jednoznacznie na to, że obecny Prezydent RP podchodzi do spraw bezpieczeństwa priorytetowo, chcąc znać poglądy, w najistotniejszych sprawach, najważniejszych osób w państwie oraz przedstawicieli wszystkich ugrupowań działających na polskiej scenie politycznej.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest urzędem państwowym utworzonym na mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, służącym Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej pomocą

oraz wsparciem w wykonywaniu zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Zapewnia również Radzie Bezpieczeństwa Narodowego obsługę organizacyjną, techniczną i finansową. Posiedzenia Rady przygotowuje Sekretarz Rady, którym z urzędu jest Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

W świetle wspomnianej wcześniej Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do Biura Bezpieczeństwa Narodowego należy realizowanie zadań Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa wynikających z jego konstytucyjnych funkcji najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej, a także z obowiązku czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Na tej podstawie należy przyjąć, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest również organem pomocniczym Prezydenta w kwestiach związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi RP jako kompetencją stanowiącą konkretyzację zadań głowy państwa określonych w Konstytucji – w strukturze BBN jest m.in. *Departament Zwierzchnictwa nad SZ RP*.

Można więc zauważyć, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest instytucją o szczególnym charakterze. Jego rolą jest wspieranie Prezydenta RP i całego kraju wolnym od doraźności, ponadresortowym i ponadideologicznym spojrzeniem na bezpieczeństwo narodowe, które integruje różne wątki i wyłania sprawy najistotniejsze.

Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP

Zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika, że Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznanie Prezydentowi najwyższego zwierzchnictwa nad armią koresponduje z konstytucyjnymi funkcjami ustrojowymi głowy państwa, takimi jak czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Funkcje te urzeczywistniają się właśnie, między innymi poprzez wspomniane zwierzchnictwo, które Prezydent uzyskuje w dniu objęcia urzędu i sprawuje do zakończenia kadencji. Ponieważ twórcy Konstytucji przyznali Prezydentowi funkcję gwaranta bezpieczeństwa państwa, a Siły Zbrojne, zgodnie z Konstytucją służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i nienaruszalności jego granic, to właśnie Prezydentowi powierzono zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi celem realizacji jego konstytucyjnych kompetencji.

Konstytucyjnej funkcji Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych nie należy utożsamiać jednak z rzeczywistym dowodzeniem tymi strukturami, co mogłoby się przejawiać na przykład wydawaniem rozkazów. Pojęcie zwierzchnictwa zakłada bowiem pewien dystans pomiędzy Prezydentem jako zwierzchnikiem i Siłami Zbrojnymi jako podporządkowanymi, co umożliwia realizację konstytucyjnej zasady cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią. W doktrynie przyjmuje się, że jest to zwierzchnictwo o charakterze symbolicznym i ceremonialnym, polegające na skupieniu władzy nad wojskiem w rękach organu, który jest z jednej strony najwyższym przedstawicielem państwa, a z drugiej strony gwarantem politycznej neutralności Sił Zbrojnych.

Zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi symbolizuje Proporzec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Proporzec jest koloru czerwonego z białym wizerunkiem orła pośrodku oraz białym wężym generalskim w obramowaniu. Proporzec jest wzorowany na Chorągwi Rzeczypospolitej, ustanowionej w 1927 roku, którą posługiwał się tylko Prezydent. W 1939 roku Chorągiew została wywieziona do Londynu, gdzie używana była przez Prezydentów na uchodźstwie. W dniu 22 grudnia 1990 roku została przekazana Prezydentowi Lechowi Wałęsie przez ostatniego Prezydenta RP na uchodźstwie, Ryszarda Kaczorowskiego.

Poza odróżnieniem zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi od faktycznego dowodzenia tymi strukturami, twórcy Konstytucji wskazali również, że Prezydent nie pozostaje dowódcą Sił Zbrojnych ani w czasie pokoju, kiedy zwierzchnictwo to realizuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, ani też w czasie wojny, kiedy w jego imieniu armią kieruje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Generalnie uprawnienia Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych można podzielić na te wykonywane w czasie pokoju i na te realizowane w czasie wojny.

Pierwszą kategorię uprawnień wykonywanych przez Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych stanowią kompetencje podejmowane w czasie pokoju. W kategorii tej ulokowane zostały głównie kompetencje związane z obsadą kadry dowódczej wojska. Prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Kompetencje te wykonywane są za kontrasygnatą. Praktyka ustrojowa pokazuje tutaj, że decyzję o obsadzie każdego z tych stanowisk Prezydent podejmuje po uprzedniej konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej i z Prezesem Rady Ministrów.

Prezydent RP, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Do-

wódcę Sił Zbrojnych oraz może uczestniczyć w odprawach kadry kierowniczej Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych; zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Na czas wojny Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i w tym samym trybie go odwołuje. Bardzo istotną kompetencją jest, w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa, zarządzanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycie Sił Zbrojnych do obrony kraju.

Ponadto, Prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych posiada jeszcze inne uprawnienia w sprawach wojskowych, wynikające z Konstytucji oraz innych ustaw. Zaliczyć można do nich: mianowanie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, na pierwszy stopień oficerski, na stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz na stopień Marszałka Polski; powołanie, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, sędziów sądów wojskowych; uznanie stopni oficerskich nadanych przez władze emigracyjne Rzeczypospolitej Polskiej w okresie do 22 grudnia 1990 roku; nadanie sztandaru jednostkom wojskowym.

Nie sposób pominąć kompetencji Prezydenta RP do postanawiania o użyciu Sił Zbrojnych, zarówno na terytorium państwa, jak i poza jego granicami. Zgodnie z Ustawą o stanie wyjątkowym, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Przy czym takie użycie nie może zagrozić zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji i umów międzynarodowych. Użycie natomiast Sił Zbrojnych poza granicami państwa może odbyć się na podstawie postanowienia Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów, wyłącznie w przypadkach udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmacniania sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej lub akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Należy podkreślić, iż Konstytucja, nazywając Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, daje mu szereg kompetencji umożliwiających realizowanie uprawnień w tym zakresie. Jednak sama ustawa zasadnicza, jak i inne akty prawne, przewidują, że Prezydent większość decyzji związanych z obronnością państwa podejmuje na wniosek Premiera, całego Rządu lub Ministra Obrony Narodowej. Podstawowym celem zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi jest zapewnienie zachowania zasad ustrojowych państwa, apolityczności wojska oraz cywilnej i demokratycznej kontroli nad nim. Prezydent jest w swoich działaniach zobligowany do współpracy z Radą Ministrów w ramach wykonywanej

władzy wykonawczej. Co prawda powszechna jest opinia, iż zwierzchnictwo to ma bardziej tytułarny, symboliczny i ceremonialny charakter niż rzeczywisty wpływ na Siły Zbrojne. W jaki sposób to zwierzchnictwo jest realizowane, zależy od samej osoby piastującej w danym momencie urząd głowy państwa.

Prezydent RP w stanach nadzwyczajnych i stanie wojny

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z Konstytucją oraz wydanymi na jej podstawie ustawami, posiada pewne uprawnienia i kompetencje tylko w przypadku dwóch stanów nadzwyczajnych, to jest stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Ponieważ przesłanki wprowadzenia tych stanów nadzwyczajnych generalnie można podzielić ze względu na zaistnienie zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli, nadanie uprawnień w tym zakresie Prezydentowi RP, jako gwarantowi ciągłości władzy państwowej oraz strażnikowi bezpieczeństwa i suwerenności państwa, jest dobrym rozwiązaniem. W obu przypadkach Konstytucja wymusza współdziałanie Rady Ministrów i Prezydenta jako organów władzy wykonawczej w tym zakresie oraz ustanawia kontrolę Sejmu nad tym zagadnieniem. Przejawia się to obowiązkiem przedstawienia rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Sejm, na podstawie art. 231 Konstytucji, może uchylić rozporządzenie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Inne uprawnienia i kompetencje Prezydenta RP w obu wspomnianych stanach nadzwyczajnych, takie jak mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, czy też możliwość postanowienia o użyciu Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, sprawiają, że instytucja głowy państwa odgrywa istotną rolę w stanach nadzwyczajnych, a co za tym idzie, w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa.

Stan wojny to sytuacja prawna między państwami znajdującymi się w stanie wojny. Stan wojny oznacza także zerwanie stosunków dyplomatycznych, konsularnych, gospodarczych i bezpośrednich kontaktów między obywatelami oraz zawieszenie obowiązujących umów międzynarodowych między wojującymi stronami. Decyzję o stanie wojny podejmuje Sejm albo Prezydent RP, gdyby parlament nie mógł się zebrać. Stan wojny ustaje w wyniku zawarcia pokoju lub jednostronnej deklaracji państwa o zakończeniu wojny.

Jak więc widać na podstawie przytoczonych definicji, w Polsce uchwałę o wprowadzeniu stanu wojny podejmuje Sejm, a jeśli ten nie może zebrać się na posiedze-

nie, o stanie wojny postanawia Prezydent RP. Istotnym jest, że uchwała taka może być podjęta jedynie w przypadku zbrojnej agresji na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Stan wojny jest skierowany do agresora i społeczności międzynarodowej oraz stanowi podstawę do rozpoczęcia działań zbrojnych. Stan wojny nie pociąga za sobą bezpośrednich skutków dla sytuacji wewnętrznej państwa, chyba, że dodatkowo zostanie wprowadzony stan wojenny.

Z wprowadzeniem stanu wojny wiąże się istotna kompetencja Prezydenta RP umożliwiająca zarządzenie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Ogłoszenie powszechnej lub częściowej mobilizacji dotyczy nie tylko Sił Zbrojnych, ale także wszystkich obywateli oraz całego systemu obronnego państwa.

Prezydent posiada kompetencje do wprowadzenia każdego z tych stanów. W przypadku stanu wojennego jest to wyłączna kompetencja, natomiast w przypadku stanu wojny jest to kompetencja zastępcza w przypadku, gdyby Sejm nie mógł się zebrać na posiedzeniu. W obu przypadkach potrzebny jest jednak wniosek Prezesa Rady Ministrów. Świadczy to jednoznacznie o tym, że instytucja Prezydenta RP jest traktowana w Konstytucji bardzo wysoko, z jednej strony jako jeden z elementów władzy wykonawczej, z drugiej zaś strony przedstawiciela władzy wykonawczej wykonującej w pewnych określonych sytuacjach kompetencje władzy ustawodawczej.

Działania Prezydenta RP na rzecz bezpieczeństwa

Konstytucja stanowi, że Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, jak również jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych. Te ogólne kompetencje zobowiązują Prezydenta do analizowania i oceny ewentualnych zagrożeń oraz uruchamiania prawnie dopuszczalnych działań w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Poza omówionymi wcześniej kompetencjami i uprawnieniami głowy państwa, należy zwrócić uwagę na te działania Prezydenta, które nie mieszczą się w ramach jego zadań wynikających bezpośrednio z norm konstytucyjnych. Te działania, a przede wszystkim rezultat, jaki mogą one przynieść, zależą od indywidualnych cech osoby piastującej w danym momencie ten urząd.

Z generalnych zadań, jakie wykonuje Prezydent RP, należy wymienić utrzymywanie kontaktów z głowami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi w celu

zapewnienia dobrych stosunków na arenie międzynarodowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz naszych rodaków zamieszkujących poza jej granicami.

Dużo większą inicjatywę Prezydenta RP można zauważyć w sprawach wewnętrznych naszego kraju. Na szczególną uwagę zasługuje fakt odgrywania przez Prezydenta roli arbitra pomiędzy wszystkimi organami władzy oraz inicjatora, propagatora i promotora wszelkich przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa na wszystkich polach funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa i obywateli zamieszkujących jej terytorium.

Na przykładzie Bronisława Komorowskiego, obecnie piastującego urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, można stwierdzić, że bezpieczeństwo narodowe jest jednym z priorytetów jego kadencji. Jak stwierdził, stoi on ponad bieżącymi podziałami politycznymi, nie jest stroną w codziennych starciach partyjnych, reprezentuje wszystkich obywateli. Mocny mandat społeczny, pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz dystans do partyjnych sporów, daje mu możliwość długofalowego spojrzenia na sprawy Polski i wskazywania na strategiczne wyzwania.

Priorytetami obecnego Prezydenta RP są: konkurencyjność polskiej gospodarki na świecie i gotowość do przyjęcia euro, modernizacja systemu bezpieczeństwa, polityka rodzinna, system stanowienia i egzekwowania prawa oraz nowoczesny patriotyzm. Co najmniej dwa z tych priorytetów, to znaczy modernizacja systemu bezpieczeństwa i nowoczesny patriotyzm, wpisują się bezpośrednio w zadania Prezydenta RP związane z bezpieczeństwem Państwa Polskiego. Przykładowymi inicjatywami w tym zakresie są: Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego oraz prezentacja Białej Księgi Bezpieczeństwa, programy: „Nowoczesny patriotyzm”, „Lekcja historii z Prezydentem”, „Majówka z Polską”, „Kokardy na 11 listopada”, marsz „Razem dla Niepodległej” czy też zatwierdzonej 5 listopada Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisław Komorowski, dając wyraz swojemu przywiązaniu do idei nowoczesnego patriotyzmu, obejmuje również honorowy patronat nad inicjatywami ważnymi dla rozwoju Państwa Polskiego i społeczeństwa obywatelskiego. Na honorowy patronat Prezydenta RP mogą liczyć przedsięwzięcia realizowane w wymiarze obywatelskim, europejskim i międzynarodowym, bezpieczeństwa narodowego, symboliki narodowej, ekonomicznym, kulturowym, edukacyjnym, promocji zdrowego stylu życia oraz prorodzinnym.

Nie sposób jest tutaj wymienić wszystkich inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz bezpieczeństwa Polski i Polaków. Jedną z ostatnich inicjatyw prezydenckich jest inicjatywa ustawowa, któ-

rej przepisy uprawniają Prezydenta RP do kierowania obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania i przejęcia dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, podległego bezpośrednio Prezydentowi RP. Druga istotna zmiana to umożliwienie Prezydentowi RP korzystania z pomocy kompetentnego organu, jakim jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który będzie mu doradzał w procesie kierowania obroną państwa.

Zakończenie

Prezydent w Rzeczypospolitej Polskiej jest ważnym i samodzielnym podmiotem realizującym koncepcję równowagi władz. Jest także, obok Rady Ministrów, częścią dualistycznej władzy wykonawczej. Jego status ustrojowy wyznaczają dwie podstawowe role, arbitrażu politycznego i równowagi władz w konstytucyjnym systemie podziału władzy, które realizuje jako organ władzy wykonawczej i klasyczna głowa państwa. Polski model prezydentury wyznacza model prezydentury aktywnej, zaangażowanej do pewnego stopnia w realizację bieżącej polityki. Wyrazem tego zaangażowania jest przyznanie Prezydentowi licznych uprawnień osobistych, zwanych prerogatywami. Aktywność Prezydenta w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej jest o wiele mniejsza niż w przypadku systemu prezydenckiego. Prezydent jest więc głową państwa, o czym świadczy określenie go reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Prezydent RP jest niewątpliwie samodzielnym, a nie pomocniczym, konstytucyjnym organem państwowym o własnych, jemu tylko przypisanych kompetencjach, które wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Działalność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest w świetle Konstytucji czymś zwykłym i normalnym. Funkcjonować ma jako jeden z codziennych czynników struktury państwa.

Społeczeństwo naszego kraju cały czas oczekuje głowy państwa stojącej ponad rozdzielonymi i zrównoważonymi władzami, jako neutralnego arbitra, którego podstawowym zadaniem jest zabezpieczenie regularnego i zgodnego z Konstytucją działania mechanizmu ustrojowego. Prezydent posiada obecnie w Polsce silny mandat zaufania społecznego, ponieważ jest wybierany w wyborach powszechnych, a aby wybór ten był wiążący, głos musi oddać na niego ponad połowa osób biorących udział w głosowaniu. W rezultacie Prezydent ma największy kapitał zaufania społecznego wśród pozostałych organów wybieranych w wyborach powszechnych. Instytucja głowy państwa ma specyficzny charakter, między innymi na skutek personalizacji tego organu. Na urząd ten spogląda się przez pryzmat osoby urzędującej

sprawującej. Kojarzy się sposób sprawowania władzy z zespołem cech piastuna tego urzędu, z jego osobowością. Od najwyższego reprezentanta państwa oczekuje się cech przywódczych, posiadania określonego autorytetu oraz medialności.

Podkreślenia wymaga fakt, że ogólne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa zobowiązują Prezydenta do analizowania i oceny ewentualnych zagrożeń oraz uruchamiania prawnie dopuszczalnych działań w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom. Prezydent RP, wyposażony w przedstawione w pracy kompetencje, jest zasadniczym ogniwem systemu bezpieczeństwa naszego państwa tworzącego zintegrowaną strukturę, w skład której wchodzi całość sił i środków państwa przewidzianych do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa.

Doświadczenia i wnioski płynące z dotychczasowych kadencji poszczególnych osób piastujących stanowisko Prezydenta RP sprowadzają się do tezy, że prezydentura (szczególnie w zakresie bezpieczeństwa) nie musi mieć charakteru symbolicznego i ceremonialnego. Jednakże czy sfera ta będzie realizowana w sposób aktywny, zależy od samej osoby piastującej w danym momencie urząd głowy państwa.

Bibliografia

Ajnenkiel A. (2001), *Polskie konstytucje 1791–1997*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa.

Bożyk S., Jackiewicz A., Kruszeń G., Matwiejuk J., Olechno A., Prokop K., Grzybowski M. (2008), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok.

Chorażewska A. (2008), *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Ciapała J. (2005), *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6.

Koziej S. (2010), *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, [www.koziej.pl-skrypt internetowy](http://www.koziej.pl-skrypt-internetowy), Warszawa.

Opaliński B. (2012), *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

Zięba-Załucka H. (2005), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Dekret Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. U. 1918, Nr 17, poz. 41).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2012, poz. 461 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 444).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

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 z późn. zm.).

Publikacje rządowe

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – dokument zatwierdzony w dniu 5 listopada 2014 r. przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego na wniosek Prezesa Rady Ministrów, www.bbn.gov.pl [5 listopada 2014 r.].

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski. BBN Warszawa, www.bbn.gov.pl [8 listopada 2012 r.].

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. BBN Warszawa, https://www.pca.gov.pl/doc/info/biala_ksiega_BBN.pdf, [12 grudnia 2012 r.].

Jowita Sobczak | jowita.sobczak@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Basic principles of information security management and costs of information security breaches

Abstract: The issue of the information safety management was characterized. The importance and the role of information was defined. The approach of organizational units to the process of establishment of the safety management information system was presented. It was shown that enterprises prefer savings over the safety of information and they often make investments in a situation when the information is already lost or another incident occurred that adversely affected their operation. Presents the costs and consequences of information security breaches.

Key words: information, management, breaches, security, cost

Introduction

Modern communication technologies have changed the way we do business. Thanks to mobile technologies, access to the global network is possible practically everywhere 24 hours a day. It is hard to imagine functioning in today's world, both privately and professionally, without access to these technologies. However, technical development and new technologies contributed also to the increase of the risk of losing strategic information by organisations.

Loss of key information or its improper management may become a source of economic and financial problems for companies. Commercial secret theft or technology

theft may have irrevocable consequences, including a total degradation of a company. Information, e.g. about modern technologies or clients, has great market value.

Conducting business activity and achieving a leading position on the global services market is nowadays inseparably connected with introducing information safety management systems. Companies which wish to properly secure their information should apply a system approach which involves comprehensive management of their information assets, the infrastructure they use for its processing and the risk associated with information safety.

Implementation of information safety management system is associated with investment of financial resources, however, the costs of losing key information significantly outgrow the investments.

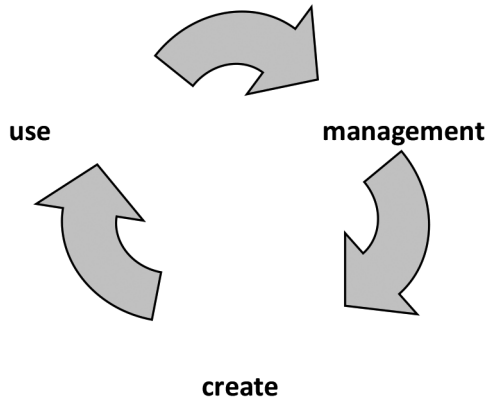
Security Information Management

Information security is no longer a domestic issue. In this age of electronic commerce, one company's information security certainly affects their business partners. For this reason it became an imperative that business partners demand an acceptable level of information security from one another. Information security management standards should certainly play a major role in this regard.

Information has a special value for companies and therefore should be protected. Information is considered to be one of the most important intangible resources of the company, is the basis of its performance, both in Poland and in the world. I should start with the etymology of the word "information". It is derived from the Latin word *informatio*, which means the image, outline, concept (Kumaniecki, 1996). However, the word is ambiguous, since it operates in everyday language and in many areas of science, which poses many problems in its definition. Depending from the fields of science, one can extract different meanings of this word. Some researchers argue that in economics knowledge of the information is necessary to identify and carry out the tasks for achieving the objectives of the organization (Gierszewska, 1997, p. 21).

Information security means that the information important from the point of view of law and business is protected from unauthorized access, destruction, modification, and they are always available to the authorized person. M. Egan and T. Mather introduce the concept of the life cycle of information security.

Figure 1. The life cycle of information security



Source: M. Egan, T. Mather, *The executive guide to information security. Threats, Challenges and Solutions*, Indianapolis 2005.

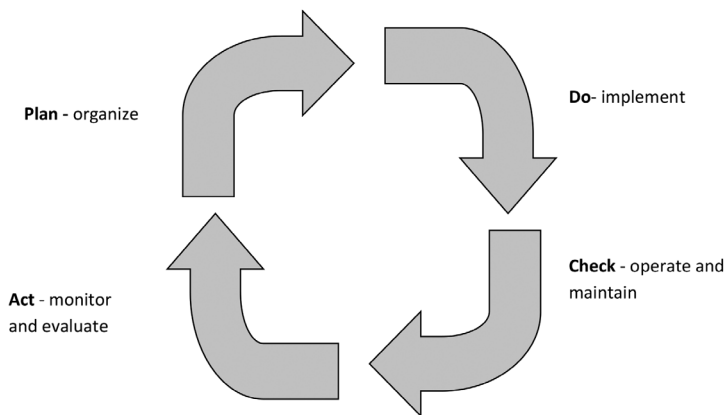
The management of information is a specific set of practices that show how companies acquire, distribute, and use information and knowledge (Prusak, 1997, s. 134).

Security management includes risk management, information security policies, baselines, procedures, standards, security organization, and security education, guidelines, information classification. These core components serve as the foundation of a corporation's security program. Security program has a continuous life cycle, because it should be constantly evaluated and improved. The program should consist of the following steps: organize, implement, operate and maintain, monitor and evaluate.

Information security management is managed, in particular by the PDCA cycle (diagram 1). PDCA standard for Plan-Do-Check-Act is a simple approach to developing and improving an organization's management system. The cycle was designed to be used as a dynamic model, with the end of one turn of the cycle flowing directly into the start of the next, the idea being one of continual improvement.

It was originally devised by Walter Shewhart in 1920's and 30's, and later further developed by W Edwards Deming. In fact it is sometimes known as the Deming Cycle, or the PDSA (Plan-Do-Study-Act) Cycle (2014). The following diagram illustrates the model:

Figure 2. The PDCA Cycle



Source: Own study on the basis of ISO 27001:2005

An important role in the management of information security, plays risk management. "Information risk management is the process of identifying and assessing risk, reducing it to an acceptable level." (Harris, 2009, p. 73). Risk to a company comes in different forms, and they are not all technology related. The following items regard the major categories (Harris, 2009, p. 73):

1. Human interaction: accidental or intentional action or inaction that can disrupt productivity.
2. Physical damage: vandalism, fire, power loss, water etc.
3. Inside and outside attacks: cyber attacks, hacking and cracking.
4. Equipment malfunction: failure of systems.
5. Loss of data: unintentional and intentional loss of information.
6. Misuse of data: theft, espionage, misrepresentation, deception, breach of trust,
7. Application error: input errors, computations errors.

A risk analysis identifies these areas, discovers whether the company could endure if any of these threats were to become real. The risk analysis helps management construct a budget with the necessary funds to protect the recognized areas from their identified threats and develop applicable security policies that provide direction for security activities. Furthermore, one of the issues with analyzing risk is that it is usually relative and subject to judgment. All constituents want controls to be "good enough" so that things will be "okay". Bad managers have a tendency to misjudge or misapply controls and risk. Concerned with surviving and making

a profit, they sometimes do not see the reality of residual risk and rush ahead only to encounter a bad result. Good managers, however, understand the reality of residual risk, and usually make the right decisions and often have a contingency plan should the risk come to the forefront (Singleton, 2014, p. 13).

Information security management should focus mainly on control of the acquisition, production and processing, distribution, monitoring the “path” of information in the structure of the company, and raising awareness of employees through training for the protection of information.

Security education and awareness takes this information to each and every employee within the company so everyone is properly informed and can more easily work the same security goals (Harris, p. 45). According to Harold F. Tipton, an effective countermeasure is to have a very good established information security policies that are communicated across the entire organization. Policies are instrumental in forming the “rules of behavior” for employees. Also important is the effective user awareness program. Awareness programs need to be repeated on a regular basis in order to re-affirm policies regarding social engineering attacks by providing a forum for discussions of other organizations’ experiences (2003, p. 151).

In information security the information security audit plays an important role. The audit shows managers what actions should be taken to protect corporate information. One of the main reason for a control is to mitigate some identified risks. The way to deal with an inherent risk that is at a level higher than what is acceptable, is to implement an effective control to reduce that risk to an acceptable level.

During the design and establishment of information security management system, the company must take into account primarily the nature of its activity and all acts of common law, they are required to observe, and which in its contents contain rules concerning the protection of information, e.g. the Postal Law, Energy Law, etc . In the event that the company intends to apply for a certified information security management system, they must also focus on the fact that the documentation concerning the security of information is in accordance with ISO / IEC 27001. ISO/IEC 27001 is an internationally recognized best practice framework for an information security management system. This standard also helps the company identify the risks to their important information and put in place the appropriate controls to help reduce the risk. Despite the ISO/IEC 27001 helps companies implement rules relating to information security and manage the system.

The International Organization for Standardization (ISO) and the International Electrotechnical Commission (IEC) in November 2013, formally released the long-anticipated updates to ISO/IEC 27001. In 2005 these standard was update.

The following are the key change in the modified standard:

- Introduction of risk ownership,
- Importance given to interested parties,
- Addressing strategic risk,
- Changes in the number of control sections and controls,
- Changes introduced in risk assessment,
- Improved management oversight monitoring of controls.

The improved management oversight and flexible context-based risk assessment practices of ISO/IEC 27001:2013 will help organizations in aligning ISRM practices completely with the ERM practices of organizations. It is advisable that organizations plan to implement, as well as transition into, the newer version of ISO/IEC 27001:2013 from the current version (ISO/IEC 27001:2005) (Vimal, 2014 p. 53).

Today, more and more companies choosing providers require different assurances, which are prerequisites for further business relationships. So far, it is required from suppliers to present compliance with ISO 9001, but more often it is expected from companies to have certifications of ISO/ IEC 27001.

In addition to ISO 27001 there are also other information security standards such as:

- ISO/IEC 27002 – code of practice providing advice on ISMS,
- ISO/IEC 27004 – a standard for information security management measurements,
- ISO/IEC 27005 – designed to assist the satisfactory implementation of information security based on a risk management approach,
- ISO/IEC 27006 - a guide to the certification process,
- ISO/IEC 27799 – a guide to illustrate how to protect personal health information.

Information security management gives company the freedom to innovate, grow and broaden your client base in the knowledge that your secret information will stay that way. Information is a valuable asset for enterprise. Security management is the core of a company's business and information security structure.

Costs of data breach in the World

The aim of investing in security is to mitigate or prevent risk to property or corporate assets. The definition of risk and especially the assessment of risk are essential indicators for high-level management decision making. A security risk can generally be identified through areas that are likely to exploit one or more vulnerabilities on the company's assets. For example, the risk of penetration of a company's computer network is present because of threats such as intrusion attempts that

exploit various vulnerabilities, e.g., social engineering (Volchkov, 2013 p. 47). Information security incidents are a big problem for companies. Although companies often focus their activities mainly on production and earning funds, forgetting that one event related to the unauthorized disclosure, e.g. of information technology, innovation, may result in huge financial losses.

For example costs of cybercrime in 2011 were estimated at US \$1.52 billion in the US alone (Reuters, 2012) and US \$ 221 billion globally (Mashable, 2011). These criminals find a bonanza if they can successfully perpetrate a data breach, where they break into a system and database to steal personally identifiable information (PII) (e.g. addresses, financial account numbers, social security numbers), or data on credit cards for a large number of individuals (Singleton, 2014, p. 14).

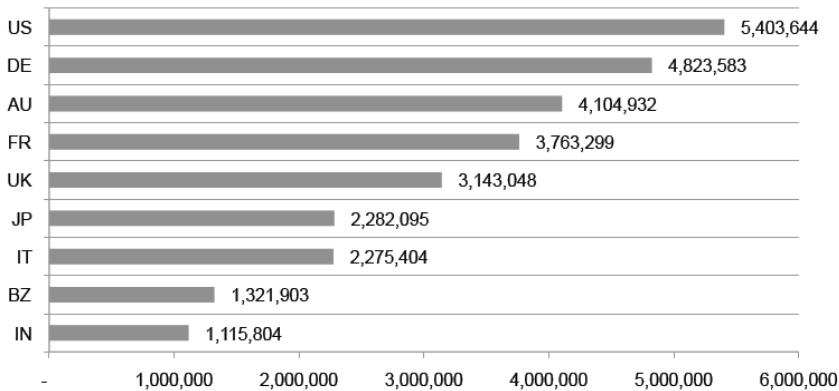
174 million of data records were stolen in 885 varying incidents - in 2011 (Verizon, 2012). There were five attacks in 2011 in the US in which more than 10 million identities (PII) were stolen, at a cost of US\$194 per capita (Symantec, 2013, p. 17-19). In 2011, the Ponemon Institute surveyed 56 organizations about the cost of cybersecurity, and the results show that the approximate data breach cost for those organizations was US \$8.9 million (See, 2012 p. 2). The same survey shows that those entities experienced 102 successful attacks per week. PC World says that data breach is a widespread problem among companies of all size (Gonsalves, 2012). According to the Norton Report by Symantec¹, cybercrime continues to be a growing global concern. Both the total global direct cost of cybercrime (US\$113 billion; up from \$110 billion) and the average cost per victim of cybercrime (\$298; up from \$197) increased this year (2013).

According to Ponemon Institute LLC 2013 the most and least expensive breaches occurred in Germany and the US companies which not only encountered the most high-priced data breaches (\$199 and \$188 per record, respectively), but also carried the highest total cost (Germany at \$4.8 million and the US at \$5.4 million). The countries with the least costly breaches represent Brazil and India (\$58 and \$42, respectively). The total breach cost in Brazil accounts for \$1.3 million, whereas in India it constitutes \$1.1 million. The majority of exposed or compromised records resulting from data breaches occurred in Australian and the US companies (34,249 and 28,765 records, respectively). In comparison, the smallest number of breached records was estimated in Italy and Japan (18,285 and 18,237 records, respectively).

1. Cost of a data breach expressed in U.S. dollars for 24 country: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Denmark, France, Germany, India, Italy, Japan, Mexico, NETHERLANDS, New Zealand, Poland, Russia, Saudi Arabia, Singapore, South Africa, Sweden, turkey, United Arab Emirates, United Kingdom, United States of America

The approximate organizational costs of data breach in various countries differ significantly. Figure 1. shows the total average cost of data breach of nine countries studied this year. Accordingly, the US sample calculated the highest total average cost representing over \$5.4 million, followed by Germany accounting for \$4.8 million. In comparison, Brazilian and Indian companies carried the lowest total average costs at \$1.3 million and \$ 1.1 million, respectively (Ponemon Institute 2013 p. 4-5).

Figure 1. The average total organizational costs of data breaches noted in the US dollars

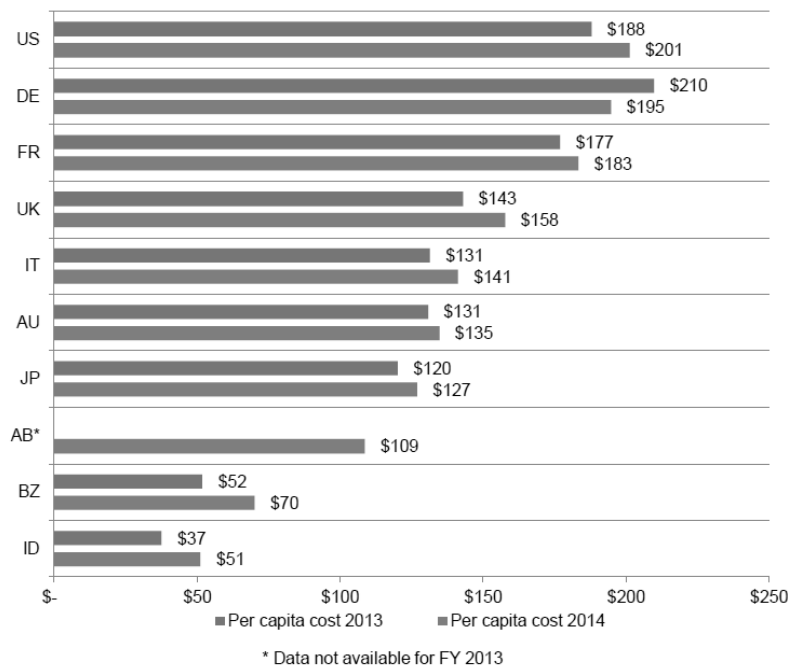


Source: Ponemon Institute 2013 Cost of Data Breach Study: Global Analysis Benchmark research sponsored by Symantec Independently Conducted by Ponemon Institute LLC May 2013, p. 5.

With reference to the most and the least costly data breaches in 2014, German and the US companies suffered the most expensive breaches (\$ 201 and \$195 per record, respectively). Furthermore, the above-mentioned countries noted the highest total cost (US at \$5. 85 million and Germany at \$4.74 million). The least costly breaches took place in Brazil and India (\$70 and \$51, respectively). The average total cost for a company in Brazil was estimated to be \$1.61 million and in India it represented \$1.37 million. The findings present that malicious and criminal attacks constituted the most costly data breach incidents in all ten countries. The most expensive data breach incidents were observed in the cases of the U.S. and Germany companies (at \$246 and \$215 per compromised records, respectively). Regarding Brazil and India costs, data breach provoked by malicious or criminal attackers was less significant, at \$77 and \$60 per capita, respectively (Ponemon Institute 2014, p. 2).

As for the average per capita costs over two years, they were analyzed as well. Figure 2. presents the average per capita cost of a data breach observed in the U.S. dollars from the study of 10 countries². Accordingly, there is a noticeable difference between the country samples. The consolidated average per capita cost for all countries amounted to \$145, while the average cost of last year was \$136 (apart from the Arabian region) (Ponemon Institute 2014, p.5).

Figure 2. The average per capita cost of data breach over two years Measured in US\$



Source: Ponemon Institute 2014 Cost of Data Breach Study: Global Analysis Benchmark research sponsored by IBM Independently conducted by Ponemon Institute LLC May 2014, p. 6

2. Australia, Brazil, France, Germany, India, Italy, Japan, United Arab Emirates & Saudi Arabia, United Kingdom, United States.

Conclusion

Information leaks at companies and institutions have serious legal consequences and a detrimental effect on their image. Costs connected with losing strategic information may lead a company to bankruptcy. Despite that many companies still do not invest in implementing a comprehensive information safety management system. Nowadays, Information protection is a basis of effective management of a company or an organisation. Research results presented in this article showed that the costs of information leakage are several times higher than the costs of implementation of information protection facilities.

Implementing an effective system of information safety management significantly minimises the risk of losing information and the consequences which follow it. However, implementing protection does not equal achieving a desirable level of security. It is equally important to define the rules of safe information processing, provide training, increase employee awareness, monitor the current safety situation, as well as constantly perfect and adapt the systems to the ever-changing environment.

Reference:

Gierszewska G., Romanowska M., (1997), Strategic analysis of the company, Warsaw. Harold F., Crause T.M., Information security management handbook, fifth edition, CRC Press, 2003.

Harris S. (2009) CISSP All –in –one Exam Guide Fifth Edition, Mc Graw Hill, New York.

Kumaniecki K. (1996), Dictionary Latin - Polish, Warsaw.

Mashable (2012), How much does identity theft cost?, 28 January 2011, www.mashable.com, 20.12.2014.

Ponemon Institute LLC (2012), See 2012 cost of cyber crime study: US by Ponemon Institute, Executive Summary, USA (www.slideshare.net).

Ponemon Institute LLC (2013), Cost of Data Breach Study: Global Analysis Benchmark research sponsored by Symantec Independently Conducted by Ponemon Institute LLC, USA (www.slideshare.net).

Ponemon Institute LLC (2014), Cost of Data Breach Study: Global Analysis Benchmark research sponsored by IBM Independently conducted by Ponemon Institute LLC, USA (www.slideshare.net).

Reuters (2012), Identity Theft Cost Americans \$1.52B in 2011, 28 February 2012, (www.huffingtonpost.com).

Singleton T. (2013), The core of IT audit, ISACA Journal, volume 5, USA.

Singleton T. (2014), Risk to entities regarding data breaches lesson from a brief case study, ISACA Journal, Volume 2, USA.

Symantec (2013), The Norton Report by Symantec 2013, www.symantec.com

Volchkov A. (2013), How to measure security from a governance perspective, ISACA Journal, volume 5, USA.

Verizon (2012), Data breach Investigations Report, www.verizonenterprise.com.

Vimal Mani (2014), Aligning Information Security with enterprise risk management using ISO/IEC 27001:2013, Journal, volume 2, USA.

ISO/IEC 27002:2005, Information technology – Security techniques – Code of practice for information security management.

ISO/IEC 27001:2013, Information technology - Security techniques - Information security management systems – Requirements.

www.cricpa.com

www.isaca.org

Agnieszka Stępień-Trela | a.stepien@vp.pl

Społeczna Akademia Nauk

The Impact of European Union Citizenship on the Safety of the Individual

Abstract: Author in this article presents European Citizenship, rights and responsibilities connected with them. From the research conducted in 2010 it follows that most citizens of Member States has large knowledge about EU citizenship. Author tries to answer how it affect the safety of the individual. It is possible only by relevant defined contemporary threats.

Key words: European Union, citizenship, third country, freedom.

Before 1993 the issue of citizenship was a matter of states. It was governed by the laws of the Member States, who decided to whom and on which terms they were granted and received. In literature, citizenship is defined as a legal bond connecting the individual to the state. Population, power and territory are the obligatory elements listed during conference in Montevideo in 1933. For centuries it has functioned in this form. The establishment of the EU citizenship changed this order. These changes in result certainly form the character of the European Union.

At the beginning the citizens were granted more and more different rights. In 1991 the European Commission decided to establish the European citizenship. It argued that "the original dimension of European integration as a common market

allowing and fostering free movement of workers, has been enriched by a new concept, namely that of European citizenship. The personal scope of Regulation 1408/71 should be adapted accordingly" [EUI Work Paper, p. 16]. In 1992 the Treaty of EU awarded all nationals of Member States the complementary status of EU citizenship. Then the Amsterdam Treaty systematized these rights and rebuilt them.

Citizenship of the European Union was established in 1993, but the idea was born much earlier.

The European rights and duties have developed very fast since the Treaty of Rome. As we know the need to create them was dictated by the mission to build a common market and economic space. At the beginning of building the "United Europe", members focused on economic integration. But it soon expanded also on other areas. Discussion about European citizenship developed in 1970s and focused on two policy packages: of voting rights for Community citizens and passport union [Jenson 2007]. As author highlights, both actions were the emanation of need to foster feelings of belonging to the Community [Jenson 2007]. The meaning of citizenship developed very fast. It is a subject of redefinition in accordance with ideas and practices. As we know for most of us citizenship is associated with nation. In *Zambrano* case (Case C-34/09, *Ruiz Zambrano*) the court held that article 20 TFEU precludes national measures, which could deprive Union citizens of the genuine enjoyment of the substance of their rights as Union citizens (Report).

The EU Charter of Fundamental Rights was adopted on 7 December 2000 in Nice. This document was adopted because of a need to consolidate rights already held by individuals. Due to a rather strong opposition of one member state in 2000, the Charter was not included in amendments to the Treaty and remained a stand-alone document without clear legal status in the EU's legal order [Guild 2010, p. 4]. Soon the Lisbon Treaty stated that the Union recognized the rights, freedoms, and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, as adopted in Strasbourg on 12 December 2007, which shall have the same legal value as the Treaties.

The Charter is constructed of seven chapters which contain the most important rights for all European citizens. Among them we can list for example: dignity; justice, citizens, freedoms.

To understand what exactly the citizenship means, it is necessary to underline T.H. Marshall's words. Marshall described citizenship as a process of accumulation of bundles of rights by people. As people within a territory and under an authority claim bundles of rights and as those claims become realized, citizenship is created and enacted [Guild 2010, p. 7]. He differentiated between three layers of citizen-

ship rights: civil, political and social rights, and the institutions which support them [Lehning 1999, p. 8]. Another American Author defined citizenship as a condition by which people from different nations should have similar rights to be asserted vis-à-vis the European public courts and public officials [Lehning 1999, p. 3].

The rights guaranteed by the EU citizenship are not new. Citizenship gives rights to its members but also designates responsibilities. Most of them we have already had. Each citizenship regime identifies rights (social, economic and environmental) and duties of citizens. For example it guarantees freedom of movement or getting a job without discrimination. It was also very quickly proven that these freedoms are not always "full freedoms". This fact is confirmed by a growing number of decisions European Court of Justice. The most important are: 1/72 Rita Frilli V Belgium, or 145/77 Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited V Intervention Board for Agricultural Practice.

The EU citizenship guarantees equality in social and political rights. It also guarantees some specific rights, including:

- the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in this Treaty and by the measures adopted to give it effect [Article 8A];
- the right to vote or stand in municipal elections for those citizens residing in Member States of which they are not nationals [Article 8B, p.1]
- the right to vote or stand in European parliamentary elections for the same group of citizens [Article 8B, p. 2]
- EU citizens finding themselves in the territory of a third country where their own country is not represented have the right to diplomatic or consular protection by any Member State which is represented there [Article 8C];
- the right to petition the European Parliament and to apply to the Ombudsman [Article 138E].

Generally speaking, these rights focus on: rights to vote, the right to stand in local elections as well as European elections in a Member State other than their own; the right to petition an Ombudsman and the European Parliament; the right to diplomatic protection by another Member State in third countries when one's own state is not present.

European Union is an international regional organization. Currently it is made up from 28 Member States. It has evolved from three separate organizations established in the 1950s, that dealt with energy security and free trade. Very fast it developed the four freedoms which are important for economic integration: the free movement of people, goods, capital and services. Then the integration developed also in other areas of Member States. Today there representatives of doctrine won-

der about the character of this organization. The way it functions is much different from other similar organizations. The creation of European citizenship or introduction of Euro are just a few examples. The EU also provides the citizens with freedom of movement. It is the consequence of abolition of borders between the states throughout the Union. More than two thirds believe that free movement of people within the EU has economic benefits for their country [Report, p. 45]. Free movement in Schengen zone ensures free travel, work without any formalities, because this zone is an area without internal borders.

Freedom of movement and residence are the most important principles included in the Treaty. It is also underlined in the Charter of Fundamental Rights of the EU. Art. 45 of the Charter states that "every citizen of the Union has the right to move and reside freely within the territory of the Member States. Freedom of movement and residence may be granted, in accordance with the Treaties, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State".

The creation of one citizenship to all Europeans is the major achievement unparalleled in any other organization. This institution creates norm and rights for European citizens. It has subsidiary character, complements national norms by creating common identity and responsibility. Its importance is underlined by words: "norms and practices of social citizenship are as important to constitutional discourse in the EU as are matters of political rights, democracy and European identity" [Jenson 2007].

The most important principle in this context is the non-discrimination principle. Very quickly the European Court of Justice described it as a "dissimilar treatment of comparable situation" or "unequal conditions laid down for comparable cases" [Barcik, Wentkowska, p. 348]. A lot of cases were devoted to the subject of non-discrimination on the basis of nationality. Discrimination in EU law is defined in similar way as under the European Convention on Human Rights. Article 2(2) of the Racial Equality Directive states that it is 'taken to occur where one person is treated less favorably than another is, has been or would be treated in a comparable situation on grounds of racial or ethnic origin' [Handbook 2010, p. 24]. The scope of the prohibition on discrimination extends on such areas as: employment, welfare system, goods and services, education, private and family life.

EU is still attractive place for non-European citizens. The main reason of this fact is a high quality of life and stable economic situation. It is also connected with issue of rights and responsibilities to third country nationals. European citizenship is also very important in the context of underlying differences between the legal UE citizens and third country nationals. Generally speaking, they do not benefit from equality of treatment compared with those of nationals of the receiving member state in the EU.

The discussion about citizenship should not only be focused on rights and duties but should be much wider. We must remember also about the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as the most important document of Council of Europe. It is the most important document guaranteeing fundamental rights and freedoms of all Member States' citizens. Although European Union is not a member of Council of Europe yet, it fully complies with the standards contained therein. In art. 2 TUE "The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law". The rights guaranteed in this document are consistent with rights guaranteed by the Council of Europe.

In literature it is very often stressed that the meaning of security has changed since the Cold War. The impact of this fact is the changing concept of risks. However, personal security is multi-faceted. The European citizenship is an element guaranteeing security. Not only because the area of the EU is recognized as one of the most safe areas in the world but also because its attachment to EU gives wide rights.

The common citizenship helps building the space where the citizens govern themselves. One of the prerequisites of viable civil society is closely connected with the performance or sustainability of democratic institutions. Civil society enhances not only the accountability, but also the representativeness and vitality of democracy. In civic communities, individuals become citizens who will act with and trust others, even when they do not know them personally [Guild 2010, p. 19]. The European citizenship cannot be understood solely in terms of a legal status and set of rights, important as these are. It must be identified with a set of political values and principles which are constitutive of modern democracy [Shaw, p. 6]. It is a fact, that citizenship is building the transnational identity. Citizenship input into decisions constitutes a means of reducing the gap between individuals and organizations, and thus of enhancing citizenship.

European citizenship is not only connected with rights of individual. This institution also influences the level of security in this region. It undoubtedly affects the raising safety. For each of us a sense of security is the most important good. Creation of one European citizenship was to deepen security. The meaning of security is also connected with the threats. Recently we have observed changes in defining threats. Not only war, terrorism, but also environmental hazards or cyber terrorism are reasons of fear for most of us.

The impact on the level of security of EU citizens undoubtedly has the migration of non-EU nationals. The issue of migration is still the subject of difficult and lengthy discussion. On the one hand, as a democratic community we should promote mi-

gration, but on the second hand we still remember terrorist attacks in UK or Madrid. Placing this issue in the Treaty is a proof of common approach of all countries. In literature we can find opinion that "the allocation of social rights within the constraints of the market citizenship framework has the potential to create uneasy distinctions between the migrant and non-migrant 'citizen'" [Lansbergen 2009, p. 4].

The impact of European security influenced not only creation of the EU but also many other documents, including the European Strategy of Security. This document is an answer to incidents from 2001 (terrorism attack on USA). Like citizenship, also the problem of security is the part of common policy of EU. The Courier document focused on the most important elements: justice, freedom, security, also mentioned the development of security in region and fight against organized crime or terrorism [European Council 2010, p. 5]. R. Kamprowski noted that this document showed how the EU Policy changed since 2003 [Kamprowski, p. 354]. He suggested that European model of security was defined as a tool to take into account the interdependencies between security, freedom and privacy.

There is no doubt that EU citizenship highlights Europeanness. Citizenship gives citizens not only sense of security but also is an additional element of civil society, which is the most important element of democracy. The feeling of belonging to community gives sense of security.

In 2012 the report on the level of knowledge about European Union citizenship was carried out [Report 2012]. In the study citizens from 27 countries participated. It focused on the few most important areas: awareness of status as citizens of the European Union, EU citizens awareness of their rights, the economic benefits of free movement.

Respondents were obliged to answer different questions about EU citizenship. Generally speaking, EU citizens had high level of knowledge about the subject. Almost all respondents knew that it is true that they can be both a citizen of the Union and of their country at the same time (89%) [Report, p. 7].

Two thirds of respondents knew that one does not have to ask to become a citizen of the EU. This understanding was most widespread amongst respondents in the Czech Republic (87%), Sweden and Poland (both 85%) [Report, p. 22].

Respondents who answered correctly to this question were more likely to have the highest education level (92%), be familiar with the term citizen of the EU (91%), and feel informed about their rights as a citizen of the EU (92%) [Report, p. 22].

Just over one third of Europeans felt well informed about their rights as EU citizens. Just over one third of respondents (36%) said that they feel well informed about their rights as a citizen of the European Union. Amongst those, just 4% said

they felt “very well informed”, while 32% said they felt “fairly well informed”. 43% felt that they are not very well informed whilst one in five (20%) said that they did not feel informed at all. The most informed respondents were from Denmark (49%), Slovakia (47%), Ireland (46%). The trends showed that they felt more informed than they did in 2002 [Report, p. 23].

Respondents also had high level of knowledge about their rights [Report, p. 29]:

- 88% were aware that a citizen of the Union has the right to reside in any Member State of the European Union. The highest level was in Finland (98%), Romania (96%) and Latvia (95%).
- 89% were aware that a citizen of the Union has the right to make a complaint to the European Commission, European Parliament or European Ombudsman.
- 82% were aware that citizens residing in another Member State have the right to be treated exactly in the same way as nationals of that state.
- 79% were aware that when outside the EU, a citizen of the Union has the right to ask for help at embassies of other EU Member States. The highest level were in Finland (91%), Poland (90%) and Greece (89%).
- 73% said that a citizen of the Union has the right to participate in a Citizens’ initiative. The highest level was in Romania (89%), Austria (79%).
- 89% knew that a citizen of the Union has the right to make a complaint to the European Commission, European Parliament or European Ombudsman. The highest level is in Poland, Ireland and Latvia [Report, p. 29].

Most of respondents knew that they were citizens of the EU and their own country at the same time. Young, well educated people knew more about citizenship than older ones. The high level of knowledge about citizenship comes from education in school, TV or companions. In fact, just over one third of respondents (36%) said that they felt well informed about their rights as a citizen of the European Union. Amongst those, just 4% said they felt “very well informed”, while 32% said they felt “fairly well informed”. 43% felt that they were not very well informed, whilst one in five (20%) said that they didn’t feel informed at all [Report, p. 23].

European citizenship is an expression of the long development of the European Union. It confirms development of organization in relation to other similar organizations. As it has already been noted, the European citizenship guarantees a lot of rights and freedoms. It is also an additional element ensuring security to citizens. Nowadays, it is difficult to provide security in one country or region. In order to provide adequate protection, it is necessary for the entire international community to cooperate.

In this report Poland represented high level of knowledge. We achieved much better results than in 2007. 64% of our population knew what the term citizenship

means. 90% Polish responders were familiar with this term. In the newer Member States, Poland is the only country where there has been a notable increase since 2007. Poland is also the only country where there has been a significant increase since 2010 in the proportion of respondents who say that they know what the term means (+32) [Report, p. 12]. In Poland similarly to other counties young responders (15–24, 25–39), with highest education level, from town not village, self-employed were better informed than the oldest people (40–54 and 55-) from village. 45% Polish respondents felt completely informed about their rights as European citizens and 54% felt completely not informed about it. Generally speaking, it is still a better result (12% more) than we had in 2007 [Report, p. 25]. For example, respondents in Poland were more likely to say they feel informed about their rights as were those in Hungary and Lithuania, as contrasted with Slovenia, Cyprus, Estonia and Malta [Report, p. 26]. We still have some problems with understanding our rights and consequences of them. Resuming Polish respondents (and not only them) are very well educated about their European rights. We are interested in this area, well informed. Knowledge in this area (not only) is important to feel safe not only in EU but also in other places [Report, p. 24].

Bibliography

Barcik J., Wentkowska A. (2014), *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa.

Guild E., *The European Union after the Treaty of Lisbon, Fundamental Rights and EU Citizenship July 2010*, www.ec.europa.eu, (online) (17 December 2014)

Handbook on European non-discrimination law (2011), Publication Office of the European Union, www.europa.eu (online 12 December 2014).

Jenson J. (2007), *The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices, Comparative European Politics*, no 5, (online) www.palgrave-jurals.com.

Kamprowski R. (2013), *Problematyka wielowymiarowości zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa UE*, *Rocznik Integracji Europejskiej*, 7.

Lansbergen A., *Testing the limits of European Citizenship, The federal trust for education and research*, may 2009 www.Fedtrust.co.uk, (online 23 December 2014)

Lehning P. (2015), *European Citizenship: Towards a European Identity?*, Working Paper Series In European Studies, vol.2 no 3, www.spansport.lss.wisc.edu, 1999 (online), 14 January 2015.

Report European Union Citizenship, Flash Eurobarometer 365 (online), November 2012, www.ec.europa.eu (20 December 2014).

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic, and Social Committee of the regions under article 25 TFEU, (online) www.ec.europa.eu (10 December 2014).

Shaw J. (1997), *European citizenship: the IGC and Beyond*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-003a.htm>.

Shaw J. (2007), *The transformation of citizenship in the European Union*, Cambridge University Press.

Marian Lutostański | mlutostanski@spoleczna.pl

Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu

Służba zagraniczna – jej rola i miejsce w architekturze ochrony bezpieczeństwa państwa

The Foreign Service in the Security Architecture of the State

Abstract: The activity of the Polish Foreign Service (diplomatic service) has got an important impact on the relationships between Poland and other countries. This activity should be understood as a public service and is focused on creating a stable international security environment in regional and global dimension. The Republic of Poland as an entity of international law seeks to maintain diplomatic relations with all other countries.

Key words: foreign service, diplomacy, security protection.

Dyplomata to człowiek, który dwukrotnie się zastanowi, zanim nic nie powie.

Winston Churchill

Wprowadzenie

W Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak i w większości państw świata od wieków przywiązuje się dużą uwagę do efektywnego (sprawnego i skutecznego) funkcjonowania służby zagranicznej. Nie bez racji uważa się, iż ta forma działalności przedstawicieli władzy w państwie ma istotny wpływ na jakość relacji pomiędzy

narodami oraz pozwala skutecznie reprezentować interesy własnego narodu i państwa oraz ich ochronę na arenie międzynarodowej.

Należy zaznaczyć, iż działalność służby zagranicznej może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter. Na przestrzeni wieków ludzkość wzbogaciła się o różne, czasami osobliwie ciężkie doświadczenia związane z działalnością, tzw. *przywódców charyzmatycznych*, jak ich określa Sztumski [2007, s. 8], których wizję polityczną aktywnie – pomagali wcielać w życie przedstawiciele służby zagranicznej¹. Dobrze się stało, iż oprócz swoiście nihilistycznych cech służby zagranicznej w latach np. trzydziestych XX w. zaznaczyły swoją obecność służby zagraniczne państw demokratycznych, których działalność sprzyjała wdrażaniu rozwiązań konstruktywnych na arenie międzynarodowej. Jak w tej działalności obce służby zagraniczne postrzegały interes Polski, to zupełnie inna kwestia, której warto poświęcić osobne rozważania.

Powyższe, wstępne dygresje pozwalają zauważyć, iż historia jest doskonałą dostarczycielką dużej liczby przykładów świadczących o spektakularnej aktywności służby zagranicznej w różnych państwach i w różnych okresach historycznych. Nie powinien zatem dziwić pogląd, że wykonywanie funkcji zagranicznych przez przedstawicieli poszczególnych państw, w tym Polski uznawane jest za szczególnie ważne zadanie, a sama służba zagraniczna i jej obecność w sferze międzynarodowej cieszy się zainteresowaniem oraz wyraźną estymą².

Jednocześnie warto zaznaczyć, iż służba zagraniczna w powszechnym odbiorze nie zawsze jest postrzegana jako istotny element sfery obronnej narodu i państwa. Kwestię obronności najczęściej przypisuje się siłom zbrojnym. Czy takie postrzeganie jest słuszne? Oczywiście nie jest. Jest bowiem zbyt mocno uproszczone. Aby jednak na to pytanie udzielić pełniejszej odpowiedzi, warto przyjrzeć się przynajmniej niektórym kwestiom związanym ze służbą zagraniczną i jej rolą w sferze bezpieczeństwa, w tym w jej kompetencjach obejmującym aspekty obronności.

1. Jednym z najbardziej znanych nam Polakom i bolesnych w skutkach był rezultat współpracy służby zagranicznej III Rzeszy oraz Związku Radzieckiego – z Joachimem von Ribbentropem ze strony Niemiec oraz Władysławem Sikorskim ze strony Związku Radzieckiego na czele. Jak wiemy, wskazani ministrowie spraw zagranicznych w imieniu swoich przywódców podpisali porozumienie o nieagresji wobec reprezentowanych państw, które przeszło do historii także pod nazwą pakt Ribbentrop-Sikorski oraz tajny protokół będący załącznikiem tego paktu, w którym udokumentowali ustalenia dotyczące podziału Europy Środkowo-Wschodniej (w tym II Rzeczypospolitej). Warto zaznaczyć, iż o zdarzeniu tym, choć było ono tajne, już na następny dzień wiedziały władze USA i państw zachodnich – dzięki służbom zagranicznym.

2. Polska służba zagraniczna ma również swoje święto, które jest obchodzone corocznie 16 listopada – na pamiątkę wysłania – 16 listopada 1918 r. – przez Józefa Piłsudskiego [Monitor Polski, Dz. U. RP, Nr 206] depeszy notyfikującej do przywódców państw świata obwieszczającej istnienie państwa polskiego niepodległego, obejmującego wszystkie ziemie zjednoczonej Polski.

Poddanie rozważaniom problematyki odnoszącej się do służby zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (RP) można uznać za zasadne, zwłaszcza ze względu na współczesną, niełatwą rzeczywistość międzynarodową w obszarze zarówno społeczno-politycznym³, jak i w gospodarczym (ekonomicznym). Nietrudno zauważyć, że rzeczywistość, jakiej jesteśmy świadkami, wymaga wyjątkowej aktywności i skutecznego działania tej służby, co niewątpliwie wiąże się z koniecznością poprawy regulacji prawnych w tym zakresie. Naprzeciw zasygnalizowanym potrzebom zdaje się wychodzić propozycja Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) [*Projekt założeń do ustawy o służbie zagranicznej* – wersja z 29.05.2014 r.]⁴.

W świetle podniesionych spostrzeżeń oraz w poszukiwaniu pełniejszej odpowiedzi na powyżej postawione pytanie, zasadnym będzie objęcie refleksją następujących, podstawowych problemów wyrażonych w czterech pytaniach⁵:

1. Czym jest służba zagraniczna RP i co jest jej istotą?
2. Jakie jest miejsce służby zagranicznej RP w architekturze ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa?
3. Jakie są misja, rola i zadania służby zagranicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa oraz w jaki sposób są wypełniane?
4. Czy aktualna regulacja prawna pozwala służbie zagranicznej na efektywne wywiązywanie się z przynależnej jej roli, w tym w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa?

Sformułowane problemy pozwalają zauważyć, iż celem niniejszego artykułu jest przybliżenie istoty, miejsca i roli służby zagranicznej w zapewnianiu wszechstronnego bezpieczeństwa narodowi i państwu, w tym bezpieczeństwa pojmowanego klasycznie (militarnego) oraz zwrócenie uwagi na regulację prawną, w oparciu o którą polska służba zagraniczna wykonuje przypisane jej zadania.

Uwzględniając problemy oraz ramy publikacji, nietrudno o refleksję, iż szerokie ujęcie wszystkich zasygnalizowanych kwestii jest oczywiście niemożliwe. Oznacza to, że dodatkowym zamierzeniem autora, oprócz próby udzielenia odpowiedzi na wymienione pytania problemowe, jest zainteresowanie czytelnika tą ważną problematyką.

3. Bardzo współczesny problem wewnętrzny, a następnie zewnętrzny na Ukrainie i zaangażowanie służby zagranicznej wielu państw świata w jego rozwiązanie. Np.: oświadczenie ministrów spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej (V4) – Czech, Polski, Słowacji i Węgier (po wyborze 26 października 2014 r. na prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki; tzw. „normandzkie spotkania” ministrów spraw zagranicznych i ich przedstawicieli Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy w sprawie rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego).

4. www.informacjapubliczna.org.pl/.../msz_projekt_zalozen_ustawy_o_zmianie_..., [dostęp: 28.02.2015].

5. Zakres odpowiedzi warunkują ramy artykułu.

1. Służba zagraniczna RP – pojęcie i istota

Można powiedzieć, iż pojęcie *służba zagraniczna* w ogólnym rozumieniu oznacza podmiot państwowy uprawniony do reprezentowania i wykonywania pracy na rzecz ochrony szeroko rozumianych interesów narodu i państwa na arenie międzynarodowej.

Służbę zagraniczną RP tworzą dyplomaci oraz urzędnicy zatrudnieni w centrali MSZ, a także w placówkach dyplomatycznych [http://www.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/sluzba_zagraniczna/, dostęp: 28.02.2015]. Zgodnie z Ustawą o służbie zagranicznej [2001, art. 2 ust. 1], w skład służby zagranicznej wchodzi⁶:

1. członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych,
2. niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w służbie zagranicznej,
3. pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej.

Taki skład polskiej służby zagranicznej pozwala zauważyć, iż tworzą ją organy działające zarówno w granicach państwa, jak i poza jego granicami. Szerokie spektrum spraw mieszczących się w zainteresowaniu służby zagranicznej wskazuje na charakter jej aktywności, który w większym lub mniejszym stopniu jest multilateralny lub/ oraz unilateralny⁷.

Charakter służby zagranicznej i związane z nim koncepcje prowadzenia polskiej polityki zewnętrznej są warunkowane wieloma czynnikami i zapewne mają tyleż zwolenników, co i przeciwników. Obie są jednak w zasadniczy sposób ograniczane pozycją państwa na arenie międzynarodowej, która w dużej części wiąże się z prowadzoną przez władzę w państwie polityką ogólną, na którą składa się w szczególności polityka społeczna, gospodarcza oraz bezpieczeństwa⁸.

Próbując wskazać istotę polskiej służby zagranicznej, wypada najpierw udzielić odpowiedzi na pytanie: Co to jest służba i czym się ona charakteryzuje?

Według *Słownika Języka Polskiego* pojęcie *służba* oznacza między innymi „pracę na rzecz jakiejś wspólnoty, wykonywaną z poświęceniem” [<http://sjp.pwn.pl/sjp/;2521967>, dostęp: 27.02.2015]. Natomiast w Słowniku Poprawnej Polszczyzny

6. Osoby, które nie wchodzi w skład służby zagranicznej, określa ust. 2 tego artykułu.

7. Multilateralny charakter służby (polityki) zagranicznej wyraża się w prowadzeniu polityki zagranicznej przy współpracy z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi. Natomiast unilateralny charakter tej służby wynika z polityki państwa, która opiera się na własnych warunkach, koncepcjach.

8. Kolejność wymieniania poszczególnych ważnych uwarunkowań polityki państwa jest również determinowana sytuacją międzynarodową.

[1980, s. 704], pojęcie to jest definiowane jako „służenie, spełnianie pracy służącego”. Można powiedzieć, iż w przypadku służby zagranicznej jej istota zawiera się w znaczeniu pojęcia *służba* i oznacza służenie narodowi oraz państwu poprzez pełne zaangażowanie w reprezentowanie interesów tych podmiotów na arenie międzynarodowej, w budowaniu wzajemnie korzystnych relacji z innymi narodami i państwami.

O sensie i istocie służby narodowi bardzo interesująco wypowiadał się w swoim nauczaniu Jan Paweł II, który podkreślał ofiarność pracy na rzecz człowieka, społeczeństwa, narodu. Przemawiając w polskim Sejmie Jan Paweł II [11.06.1999] wskazywał, „Służba narodowi musi być zawsze ukierunkowana na dobro wspólne, które zabezpiecza dobro każdego obywatela [http://ekai.pl/europa/x3730/ przemowienie-w-sejmie-rp/, dostęp: 27.02.2015].

Nietrudno zauważyć, iż w *służbie* występuje podporządkowanie, stosunek zależności pomiędzy podmiotami. Z jednej strony jest wykonujący czynności, zaś z drugiej strony znajduje się ten, wobec którego są one wykonywane.

Natomiast pojęcie (służba) *zagraniczna* ukierunkowuje nasze myślenie na aktywność podmiotu związaną z utrzymaniem stosunków z innymi podmiotami zagranicznymi.

Warto zauważyć, a wynika to z postrzegania przedstawicieli służby zagranicznej przez społeczeństwo, a także często przez nich samych, że wykonujących tę służbę traktujemy jako osoby stojące wyżej w hierarchii społecznej. W tym miejscu nasuwa się refleksja, jak to właściwie jest z tą *służbą* (zagraniczną) i czy nie zatraciła ona swego pierwotnego, rzeczywistego znaczenia? Istnieje bardziej dla prestiżu, czy jej istnienie wynika z szaczonej potrzeby służenia narodowi?

W rozważaniach na temat służby zagranicznej należy również zaznaczyć, iż służba ta jest określana jako *dyplomacja*. Można zatem przyjąć, iż do zamiennego stosowania wskazanych pojęć uprawnia ich znaczenie. Za *Słownikiem wyrazów obcych* [1980, s. 165] można powiedzieć, iż *dyplomacja* (łac. *diploma*)⁹ oznacza „działalność organów państwowych i ich przedstawicielstw za granicą w zakresie realizowania polityki zewnętrznej na drodze pokojowej oraz reprezentowania i ochrony interesów państwa na arenie międzynarodowej. Kwestię tę podobnie opisuje *Słownik języka polskiego*, wskazując, iż jest to: „działalność przedstawicieli danego państwa reprezentujących jego interesy za granicą; też: instytucje, urzędy oraz ich pracownicy zajmujący się taką działalnością” [http://sjp.pwn.pl/sjp/;2521967, dostęp: 27.02.2015].

9. Dyplomacja z grec. *diploma* oznacza podwójny, składający się z dwóch tabliczek. W starożytnej Grecji był to akt urzędowy, wydawany przez suwerena. Dokument ten zapewniał posłom określone przywileje, a w czasach rzymskich stanowił rodzaj paszportu i rekomendacji. Pojęcie *dyplomata* i *dyplomacja* weszły do obiegu na przełomie XVII i XVIII wieku.

Przybliżając znaczenie pojęcia służby zagranicznej, warto za Tarnogórskim [2002, s. 487] zauważyć, iż na pojęcie to składają się dwa elementy (rys. 1).

Element pierwszy – według niego – stanowi „substrat materialny aparat organizacyjny (sieć służby zagranicznej), złożony z centrali (urzędu centralnego) oraz przedstawicielstw (urzędów zagranicznych)”.

Natomiast element drugi obejmuje zespół ludzi o odpowiednich kwalifikacjach „określany zbiorczo, jako służba dyplomatyczno-konsularna (substrat osobowy)”.

Rys. 1. Elementy pojęcia służby zagranicznej



Źródło: opracowanie własne.

Jakość obu wskazanych elementów tej służby ma istotny wpływ na rezultaty jej aktywności. Można by zapytać, kto w Polsce odpowiada za efektywność funkcjonowania służby zagranicznej i jej rezultaty? W ogólnej odpowiedzi należy wymienić władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą. Taka jednak odpowiedź wymaga doprecyzowania. Za Sutozem [*Prawo dyplomatyczne i konsularne*]¹⁰ można wskazać, iż wśród organów władzy wykonawczej problematyka służby zagranicznej należy do: Ministra właściwego do spraw zagranicznych, który kieruje służbą zagraniczną oraz odpowiada przed Radą Ministrów za efektywność działania tej służby; Rady Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele (rząd) oraz do Prezydenta RP, który jako głowa pań-

10. Warto zaznaczyć, że Prezydent RP dysponuje pieczęcią państwową najwyższej rangi w Polsce, która jest wyciskana na dokumentach państwowych podpisywanych przez ten organ, m.in. na listach uwierzytelniających i odwołujących ambasadorów.

stwa powinien korzystać z upoważnienia do wyrażania woli państwa w stosunkach zewnętrznych. Natomiast władzę ustawodawczą stanowi Sejm RP, który sprawuje kontrolę nad rządem¹¹.

2. Miejsce służby zagranicznej w architekturze ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa

Próby określania miejsca służby zagranicznej w systemie bezpieczeństwa narodu i państwa można dokonać na kilka sposobów. Jednym z nich jest podstawowy podział ogólnej ochrony bezpieczeństwa wymienionych podmiotów zaprezentowany przez Lutostańskiego [2014, ss. 13–57]. Przeprowadzenie takiego podziału zostało dokonane poprzez zastosowanie podstawowego kryterium charakteru wykonywanej ochrony. Podejście takie pozwoliło wyróżnić dwa podstawowe rodzaje ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa:

1. ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie,
2. ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

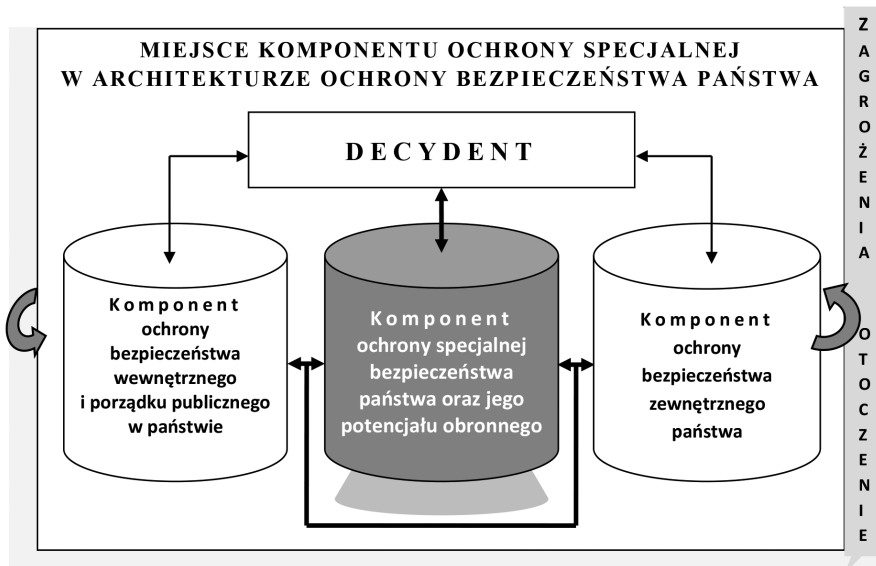
Wyodrębnione w ten sposób (dwa) podstawowe rodzaje ochrony bezpieczeństwa stanowią główne komponenty architektury ochrony bezpieczeństwa państwa. Należy jednocześnie zauważyć, iż w każdym z tych rodzajów ochrony bezpieczeństwa (wewnętrznego i zewnętrznego) są wykonywane *zadania specjalne* obejmujące sferę niemilitarną oraz sferę militarną.

Osobne rozpatrywanie wykonywanych *zadań specjalnych* we wskazanych sferach, w których mieszczą się zadania przypisane służbie zagranicznej, pozwoliło wyodrębnić trzeci rodzaj ochrony bezpieczeństwa państwa, który został określony jako spełnianie *ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa oraz jego potencjału obronnego*. Rodzaj takiej ochrony należy do kluczowych komponentów architektury ochrony bezpieczeństwa państwa. Ogólną wizualizację tej architektury zawiera rys. 2.

Natomiast wizualizację miejsca służby zagranicznej w ochronie specjalnej bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego – z uwagi na obszar działania – przedstawia – rys. 3.

11. Sejm sprawuje kontrolę nad aktywnością rządu w zakresie polityki zagranicznej między innymi poprzez Komisję Spraw Zagranicznych (KSZ – jest to komisja stała). Do zakresu działania tej Komisji należą sprawy polityki zagranicznej państwa [http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=7&KodKom=SZ, dostęp: 1.03.2015].

Rys. 2. Komponent ochrony specjalnej jako jeden z głównych komponentów architektury ochrony bezpieczeństwa państwa

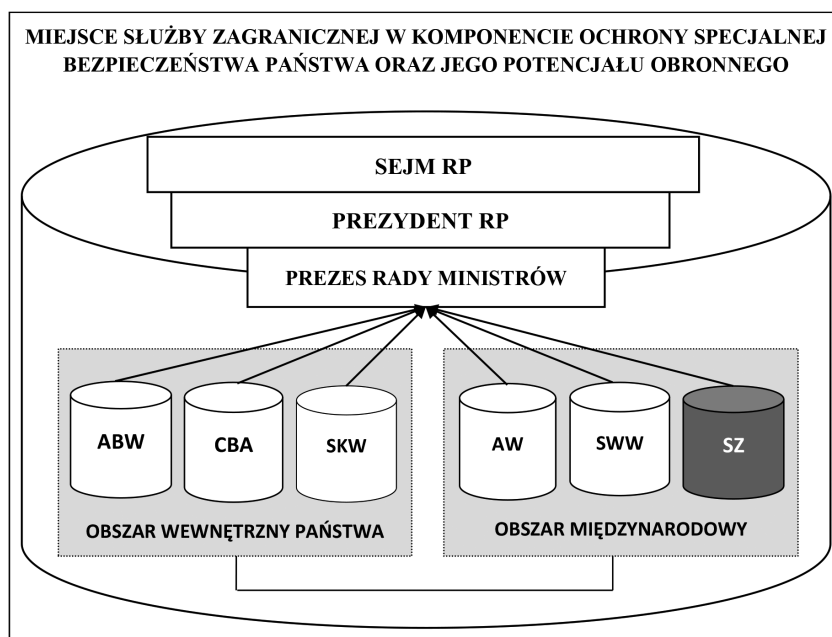


Źródło: opracowanie własne.

Za główne czynniki, pozwalające zaliczyć służbę zagraniczną jako właściwą do spełniania ochrony specjalnej państwa można uznać:

1. Cel utworzenia (między innymi uzyskanie możliwości identyfikowania i definiowania wspólnych i rozbieżnych interesów państw na arenie międzynarodowej).
2. Charakter aktywności (oficjalny jednakże w ramach ustaleń pomiędzy państwami, ukierunkowany na działanie poza granicami państwa).
3. Obszar działania (głównie poza granicami państwa).
4. Zakres właściwości (szerokie spektrum spraw związanych z reprezentowaniem narodu i państwa na arenie międzynarodowej oraz ochrona interesów tych podmiotów).
5. Kompetencje (specjalne predyspozycje i umiejętności).
6. Metody działania (między innymi dyskrecja działania).

Rys. 3. Miejsce służby zagranicznej w komponencie ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego



Legenda:

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne

SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego

AW – Agencja Wywiadu

SWW – Służba Wywiadu Wojskowego

SZ – służba zagraniczna

→ – przepływ strumienia informacji od organów kierujących poszczególnymi służbami i agencjami

Źródło: opracowanie własne.

3. Misja, rola i zadania służby zagranicznej RP w ochronie bezpieczeństwa narodu i państwa oraz sposoby ich wypełniania

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej [2014, s. 9] słusznie stwierdza się, że kraj nasz jest „aktywnym uczestnikiem współpracy międzynarodowej i rozwija przyjazne stosunki oraz współpracę z państwami bliźszego i dalszego sąsiedztwa”.

Z dokumentu tego [s. 30] wynika również, że z aktywnością tą wiąże się szereg bardzo ważnych zadań dla polskiej służby zagranicznej (dyplomacji), bowiem jej działania mają powodować zapewnienie „korzystnych warunków międzynarodowych, możliwie najpełniej gwarantujących realizację szeroko pojętych interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Stałym kierunkiem aktywności polskiej dyplomacji w obszarze bezpieczeństwa są działania służące wzmacnianiu wiarygodności i skuteczności kolektywnej obrony oraz siły odstraszenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, wsparciu dla usprawnienia WPB i O UE (Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – rozwinięcie M.L.) w wymiarze polityczno-strategicznym, instytucjonalnym i operacyjnym oraz poprawie strategicznej współpracy między NATO a UE”.

Przytoczony *passus* ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, jak i szereg innych zapisów tego dokumentu [s. 29], wskazuje na ważną funkcję, jaką ma do spełnienia polska służba zagraniczna w sferze bezpieczeństwa widzianej także w wymiarze regionalnym (Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka, państwa bałtyckie) oraz globalnym (NATO, relacje dwustronne RP – USA). Opierając się na postanowieniach Konstytucji RP [1997, art. 5] w zakresie tworzenia bezpieczeństwa Polski, rolą służby zagranicznej jest nawiązywanie, utrzymywanie i rozwój relacji z innymi państwami na rzecz ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodu i państwa, w której mieszczą się działania uwzględniające także *stricte* ochronę bezpieczeństwa militarnego.

W aktualnej rzeczywistości politycznej polskiej dyplomacji przypada szczególnie ważne zadanie w obszarze relacji z Rosją. Kraj ten bowiem coraz wyraźniej werbalną neoimperialną politykę zamienia w czyny (aneksja Krymu, wspieranie działań separatystycznych na Ukrainie, a także niepozbawione napięć stosunki z naszym krajem).

W tym kontekście warto zasygnalizować (więcej o regulacji prawnej w dalszej części artykułu), iż obowiązująca Ustawa, a więc podstawowy akt prawny normujący funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej, nie wyraża *expressis verbis* misji tej służby [Projekt założeń do ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej, s. 2].

Szerokie spektrum zadań przypisanych służbie zagranicznej pozwala zauważyć, iż od członków tej służby wymagane są specjalne umiejętności i kwalifikacje. Wypada więc wskazać, iż nabywanie oraz doskonalenie takich cech odbywa się – od 1 października 2012 r. – w Instytucie Dyplomacji imienia Ignacego Jana Paderewskiego (PID)¹². Wymieniając PID jako główny ośrodek kształcenia członków polskiej

12. Od stycznia 2013 r. PID prowadzi również szkolenia dla przyszłych polskich dyplomatów w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, a także utrzymuje szeroką współpracę z partnerami w kraju i zagranicą. PID został powołany przez Ministra Spraw Zagranicznych, któremu podlega; działa jako państwowa jednostka budżetowa.

służby zagranicznej, warto nadmienić, iż placówka ta, obok głównego zadania, jakim jest podnoszenie kwalifikacji członków tej służby, upowszechnia także wiedzę o polskiej służbie zagranicznej oraz o jej historii.

Główne zadania przypisane PID są realizowane przede wszystkim poprzez organizowanie i prowadzenie: kursów kształcenia ustawicznego, kursów specjalistycznych, kursów językowych, seminariów i konferencji, działalności wydawniczej oraz poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi.

Rozważając kwestię roli polskiej dyplomacji należy także wskazać na to, iż jej działalność, obok ukierunkowania na kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa Polski w wymiarze regionalnym i globalnym, ma charakter publiczny.

Ta rozległa aktywność naszego kraju na arenie międzynarodowej, w tym w zakresie polityki bezpieczeństwa, wymaga – oprócz licznej i dobrze wyszkolonej kadry – także dużej liczby odpowiednio wyposażonych placówek dyplomatycznych, które pozwolą zapewnić wysoką jakość wykonanych zadań.

W *Białej Księdze Bezpieczeństwa RP* [2013, s. 42] wskazuje się, iż aktualnie interesy naszego kraju są realizowane przez członków służby zagranicznej wykonujących swoje zadania w ambasadach znajdujących się w 89 państwach oraz w przedstawicielstwach utworzonych przy 9 organizacjach międzynarodowych. Ponadto Polska posiada 36 konsulatów generalnych w 19 państwach oraz dodatkowo funkcjonują wydziały konsularne polskich ambasad. Prowadzone są również 23 Instytuty Polskie. Podkreśla się tu także, iż istotne wparcie dla służby zagranicznej, realizującej zadania na rzecz bezpieczeństwa (rozwoju i koordynacji międzynarodowej współpracy wojskowej), stanowią ataszaty obrony (AO), będące ważnym elementem w strukturach ambasad RP. Aktualnie działalność na rzecz bezpieczeństwa prowadzi 55 AO przy przedstawicielstwach dyplomatycznych RP rozmieszczonych w państwach na wszystkich kontynentach¹³.

Za wskazaną powyżej *Białą Księgą* oraz za Lutostańskim [2014, ss. 43–45] warto również zaznaczyć, że bardzo ważną rolę w pracy na rzecz bezpieczeństwa wykonuje Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO oraz Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej. Pracownicy tych przedstawicielstw uczestniczą na bieżąco w procesach decyzyjnych wymienionych organizacji i zabiegają o uwzględnienie polskich interesów narodowych i celów strategicznych. W swojej działalności, Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, koncentrujące się na politycznych aspektach współpracy sojuszniczej, ściśle współpracuje z Polskim Przedstawicielstwem Wojskowym przy Komitetach Wojskowych NATO i UE.

13. Stanowią one ważny element w strukturach ambasad RP.

Za trudną do przecenienia wypada uznać także działalność analityczną oraz promocyjną służby zagranicznej oraz aktywność obejmującą koordynację zewnętrznych działań polskich instytucji rządowych oraz ochrony Polaków za granicą, jak również działalność związaną z kontrolą wjazdów cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej oraz do strefy Schengen.

Należy wskazać, iż tak jak w każdej działalności, tak i w służbie zagranicznej do efektywnego wykonywania zadań – obok substratu osobowego i substratu materialnego – konieczna jest regulacja prawna, która uwzględniając prawo międzynarodowe oraz dynamikę życia społeczno-politycznego i gospodarczego, zapewniłaby efektywną realizację zadań służby zagranicznej w obszarach jej aktywności.

4. O regulacji prawnej w zakresie służby zagranicznej

Podstawowym aktem prawnym, normującym działania i realizację zadań przez służbę zagraniczną RP, jest przywoływana już (powyżej) Ustawa o służbie zagranicznej. Wymieniając tę Ustawę, warto zwrócić uwagę na rok jej przyjęcia przez Sejm – 2001 roku oraz przypomnieć, iż po tej dacie miały miejsce ważne wydarzenia zwłaszcza w Europie, w których uczestniczyła Polska. Do szczególnie doniosłych należy zaliczyć między innymi wejście RP do organizacji polityczno-gospodarczej – Unii Europejskiej (2004 r.). Skoro więc z wydarzeniem tym wiązało się szereg bardzo ważnych dla narodu i państwa wyzwań, to dotyczyły one także również polskiej służby zagranicznej.

Mając na uwadze tę nową rzeczywistość, można postawić pytanie: Czy regulacja prawna z 2001 r. (Ustawa o służbie zagranicznej – pomimo nowelizacji) jest optymalną do podejmowania wyzwań i realizacji zadań występujących przed polską dyplomacją w nowych uwarunkowaniach społeczno-politycznych i gospodarczych?

Pamiętając o wskazanych powyżej mankamentach regulacji prawnej w zakresie służby zagranicznej oraz zważywszy na powszechnie znaną niestabilność prawa polskiego można postawić tezę, że służba zagraniczna działająca na podstawie aktualnej Ustawy może mieć problemy z efektywną realizacją przypisanych jej zadań.

Kwerenda materiałów pozwala przyjąć, że wyczerpujący – jak na potrzeby artykułu – dowód, weryfikujący negatywnie wyrażone powyżej przypuszczenia, zawiera wymieniany powyżej *Projekt założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej*.

Należy podkreślić, iż podstawową przyczyną planowania nowych rozwiązań prawnych jest konieczność ułatwienia służbie zagranicznej efektywniejszego wykonywania zadań na rzecz państwa. Zgodnie z *Wykazem prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* [<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r505,Zalozenia-projektu->

-ustawy-o-zmianie-zasad-funkcjonowania-sluzby-zagranicznej-Pop.html, dostęp: 1.03.2015], istota nowych rozwiązań prawnych powinna obejmować dwanaście podstawowych kierunków, które miały doprowadzić do:

1. Stworzenia przejrzystego systemu kategorii osobowych w służbie zagranicznej.
2. Rozszerzenia funkcjonowania służby zagranicznej na komórki realizujące zadania w dziale członkostwo rp w ue.
3. Redefinicji katalogu stopni dyplomatycznych i wprowadzenia precyzyjnych wymogów do ich uzyskania.
4. Usystematyzowania zagadnienia oddelegowania pracowników innych resortów do wykonywania zadań ministra właściwego działu administracji rządowej w placówce zagranicznej.
5. Umożliwienia wykonywania zadań służby zagranicznej poza urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych (doradcy dyplomatyczni).
6. Uregulowania kwestii kierowania przez msz członków służby zagranicznej do pracy w instytucjach i organizacjach międzynarodowych oraz działaniach prowadzonych pod auspicjami organizacji międzynarodowych.
7. Doprecyzowania kompetencji ambasadora i wzmocnienie jego pozycji, jako koordynatora i strażnika interesów rp poza granicami kraju.
8. Wprowadzenia rozwiązania w zakresie ochrony placówek zagranicznych umożliwiającego objęcie placówek zagranicznych, które nie są ochraniające przez bor, ochroną przez formacje podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, które miałyby możliwość wykorzystywania przy wykonywaniu swych zadań środków przymusu bezpośredniego.
9. Wprowadzenia zewnętrznej rezerwy kadrowej służby zagranicznej, z której w sposób uproszczony i przyspieszony można byłoby pozyskiwać pracowników na wolne etaty w placówkach.
10. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w zakresie specjalnej ochrony niektórych informacji dotyczących spraw zagranicznych lub członkostwa rp w ue, których udostępnienie mogłoby osłabić interesy rp.
11. Wprowadzenia w służbie zagranicznej autonomicznego i szczególnego systemu rozliczania kosztów i należności z tytułu podróży służbowej dla członków służby zagranicznej wykonujących zadania poza granicami kraju.
12. Racjonalizacji uprawnień i świadczeń należnych członkom służby zagranicznej.

Warto zwrócić uwagę także na kilka innych kwestii, których analiza pozwala znaleźć odpowiedź na postawione powyżej pytanie. Odpowiedź ta może okazać się wystarczającym dowodem pozytywnej weryfikacji wyrażonej tezy.

Otóż autor przywołanego *Projektu* [s. 1] zauważa na temat rozwiązań prawnych zawartych w Ustawie o służbie zagranicznej z 2001 r.: „w konfrontacji z nadchodzącymi nowymi potrzebami i coraz wyższymi wymogami stawianymi służbom dyplomatycznym istnieje poważne ryzyko, iż niektóre mechanizmy w konfrontacji z nimi staną się nieadekwatne i niewystarczająco efektywne” (podkreśl. M.L.).

W dalszej części analizowanego *Projektu* [s. 1], projektodawca, kontynuując wyliczanie poważnych mankamentów obowiązującej Ustawy, stwierdza, że: „Doświadczenia związane ze stosowaniem Ustawy o służbie zagranicznej w jej obowiązującym kształcie (...) stały się nieelastyczne i nieadekwatne do nowych potrzeb i form współpracy ze służbami dyplomatycznymi innych państw. Powoduje to problemy natury organizacyjnej, a nawet merytorycznej, do interpretacji których istniejąca regulacja staje się niewystarczająca, a miejscami nawet niemożliwa do pogodzenia z interesami służby zagranicznej” (podkreśl. M.L.).

Odstępując od przytaczania dodatkowych dowodów potwierdzających postawioną tezę i wykazujących liczne słabości aktualnej regulacji prawnej, a jednocześnie na podstawie analizy przytoczonych *passusów* *Projektu*, można wyciągnąć dwa wnioski:

- 1) Obowiązująca Ustawa o służbie zagranicznej wymaga pilnych i istotnych zmian dostosowawczych do aktualnych i perspektywicznych potrzeb polskiej służby zagranicznej.
- 2) Projektodawca, oceniając użyteczność obowiązującej Ustawy o służbie zagranicznej, wykazał się niekonsekwencją, ponieważ najpierw zapowiedział, że ustawa stanie się nieadekwatną i nieefektywną, by następnie stwierdzić i jednoznacznie wykazać, że ustawa już jest nieadekwatna do potrzeb polskiej służby zagranicznej.

Kończąc dociekania w zakresie regulacji prawnej normującej działania służby zagranicznej trudno nie zapytać o powód/y, które zdecydowały, że wciąż obowiązuje ważna ustawa o ograniczonej przydatności?

Poszukiwanie jednak odpowiedzi na to pytanie może stanowić kolejną przesłankę do rozważań poświęconych służbie zagranicznej.

Zakończenie – wnioski

Podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania koncentrowały się głównie na przybliżeniu istoty, miejsca i roli polskiej służby zagranicznej w zapewnianiu wszechstronnego bezpieczeństwa narodowi i państwu, w tym bezpieczeństwa pojmowanego klasycznie (militarnego) oraz na jakości obowiązującej regulacji prawnej w kontekście misji wypełnianej przez tę służbę.

Prowadzone rozważania pozwoliły na sformułowanie – w ramach oceny autorskiej – kilku wniosków końcowych:

- 1)** Istota polskiej służby zagranicznej zawiera się w pojęciu służba i oznacza służenie narodowi i państwu poprzez pełne zaangażowania w reprezentowanie ich interesów na arenie międzynarodowej, budowanie poprawnych relacji z innymi narodami i państwami.
- 2)** Polska służba zagraniczna wpisuje się w komponent ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa oraz jego potencjał obronny i jest jego ważnym elementem.
- 3)** Misja polskiej służby zagranicznej nie jest wyrażona wprost w obowiązującej Ustawie o służbie zagranicznej – można ją natomiast wywieść z roli i zadań tej służby.
- 4)** Polska służba zagraniczna, wykonując zadania w obszarze międzynarodowej aktywności państwa, wpływa na utrzymywanie przez Rzeczypospolitą partnerskich relacji z innymi państwami i przyczynia się do zapewnienia ochrony szeroko i wąsko rozumianego bezpieczeństwa narodu i państwa.
- 5)** Obowiązująca regulacja prawna (rangi ustawowej), normująca funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej wymaga pilnych i istotnych zmian uwzględniających aktualne i perspektywiczne potrzeby tej służby.

Bibliografia

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013), BBN, Warszawa.

Lutostański M. (2014), *Główne komponenty architektury ochrony bezpieczeństwa państwa*, Wyd. SAN, Łódź-Warszawa.

Projekt założeń ustawy o zmianie zasad funkcjonowania służby zagranicznej, wersja z 29 maja 2014 r., www.informacjapubliczna.org.pl/.../mszprojekt_zalozen_ustawy_o_zmianie_...

Sutor J. (2006), *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, LexisNexis, Warszawa.

Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, www.mailgrupowy.pl/...dyplomatycznego/11109,julian-sutor-skrypt-z-ksiazki.

Sztumski J. (2007), *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydanie III uzupełnione, „Śląsk” Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice.

Tarnogórski R. (2002), *Służba dyplomatyczna w II Rzeczypospolitej*, „Biuletyn” Seria Z, Nr 48, PISM.

Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r505,Zalozenia-projektu-ustawy-o-zmianie-zasad-funkcjonowania-sluzby-zagranicznej-Pop.html>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

Monitor Polski z 18 listopada 1918 r. (Dz. U. RP, Nr 206).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), Warszawa.

Słownik poprawnej polszczyzny (1980), PWN, Warszawa.

Słownik wyrazów obcych (1980), PWN, Warszawa.

Słownik języka polskiego, <http://sjp.pwn.pl/sjp/;2521967>.

www.informacjapubliczna.org.pl/.../msz_projekt_zalozen_ustawy_o_zmianie_...

http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/sluzba_zagraniczna/.

<http://ekai.pl/europa/x3730/przemowienie-w-sejmie-rp/>.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=7&Kod-Kom=SZA>.

Marian Lutośtański | mlutosnanski@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Ubóstwo, marginalizacja społeczna oraz wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo narodu i państwa

Poverty, Marginalisation and Social Exclusion and The Security of The Nation

Abstract: One of the main causes of poverty, social exclusion and social exclusion in Poland is unemployment. The phenomenon of unemployment leads to advancing the social stratification that is not conducive to internal security. Another result of unemployment in Poland is excessive labour migration of young and educated people. This situation can lead to significant economic and demographic problems in the state and undermine its ability to safeguard. Prolonged ineffective internal fight against poverty can adversely affect the position of the state on the international scene.

Keywords: security, unemployment, marginalisation, nation, state, poverty, exclusion.

*Troska władzy w państwie o podmiotowość obywatela
jest wskaźnikiem troski tej władzy o naród i jego bezpieczeństwo*

M.L.

Wprowadzenie

Obserwacja i analiza zjawisk oraz procesów zachodzących w państwach o dużym wskaźniku ubóstwa pozwalają na konstatację, iż bezpieczeństwo społeczne – z jego elementami socjalnej ochrony osób, a nawet grup społecznych

(o dochodach poniżej powszechnie akceptowalnego poziomu egzystencji, lub na granicy minimum socjalnego) pozostaje w ścisłej korelacji z jakością architektury bezpieczeństwa narodu i państwa¹.

Należy zauważyć, iż ubóstwo, marginalizacja i wykluczenie, pomimo dużego zainteresowania nimi w szczególności reprezentantów nauk społecznych, wciąż pozostają –przez swoją społeczną wielowymiarowość – zjawiskami bardzo interesującymi poznawczo.

W niniejszym opracowaniu proponuję przyjrzenie się ubóstwu, marginalizacji społecznej oraz wykluczeniu społecznemu w kontekście bezpieczeństwa narodu i państwa. Wskazane zjawiska będą tu postrzegane jako niestabilny składnik bezpieczeństwa społecznego będący jednocześnie ważnym elementem architektury bezpieczeństwa narodu i państwa.

W tym artykule będę koncentrował się na współczesnych przyczynach i skutkach ubóstwa, marginalizacji społecznej i wykluczenia społecznego, których źródło tkwi w trudnościach na tzw. rynku pracy. Podejmę również próbę zobrazowania zjawisk będących następstwem nadmiernego bezrobocia, które mając różne podłoże stanowią istotne zagrożenie zarówno dla jednostki i małych grup społecznych, jak i dla harmonijnego rozwoju narodu i państwa oraz jego pozycji na arenie międzynarodowej.

Uwzględniając powyższe w niniejszym opracowaniu podejmę także próbę znalezienia oraz wskazania wyraźnych przykładów, które będą elementem odpowiedzi na wciąż nieużyte w publicystyce oraz nierzadko spotykane w praktyce życia społecznego, pytania:

1. Jakie są związki ubóstwa z marginalizacją społeczną i wykluczeniem społecznym?
2. Jakie są związki bezrobocia z bezpieczeństwem narodu i państwa?
3. Czy państwo, które nie radzi sobie z wewnętrznym problemem ubóstwa nie skazuje się na marginalizację międzynarodową?

Warto podkreślić, iż artykuł ten nie będzie zamkniętym zbiorem refleksji i poglądów, badań oraz ocen skomplikowanej kwestii zjawisk marginalizacji i wykluczenia, które mają różnoraki wymiar we współczesnej rzeczywistości krajowej i międzynaro-

1. Niski poziom życia stanowi jedno z podstawowych zagrożeń marginalizacją społeczną oraz wykluczeniem społecznym. Wiążący się z tym problem w stopniu szczególnym dotyczy mieszkańców terenów wiejskich oraz obszarów zurbanizowanych o wysokim poziomie bezrobocia. Reperkusje szerzącego się tam ubóstwa rodzin w sposób drastyczny dotykają dzieci. Kraj nasz, według raportu UNICEF: „Wykluczone dzieci”, w którym porównywano warunki życia dzieci z 24 państw Organizacji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Rozwoju (OECD) biorąc pod uwagę trzy obszary: sytuacji materialnej, edukacji oraz zdrowia, zajął 21 miejsce pod względem sytuacji materialnej dzieci. Vide: „Wprost” 8/2015, <http://www.wprost.pl/ar/220815/UNICEF-ubostwo-dzieci-to-w-Polsce-duzy-problem/> [dostęp: 26.02.2015].

dowej. Ponadto, z uwagi na złożoność problematyki i ramy publikacji nie pretenduje on także do uznania go za opracowanie w pełni wyjaśniające podejmowane kwestie. Jest raczej zachętą do wieloaspektowych i pogłębionych badań ważnych społecznie zjawisk oraz ich wpływu na bezpieczeństwo egzystencjalne narodu, które nie pozostaje obojętne wobec jakości funkcjonowania państwa.

Niniejsze opracowanie składa się z wprowadzenia, trzech części zasadniczych – odpowiadających wskazanym powyżej pytaniom problemowym oraz z zakończenia z wnioskami. Przyjęta koncepcja prowadzonych rozważań ma na celu przynajmniej wstępnie ocenić, jak bardzo niekorzystnym dla bezpieczeństwa narodu i państwa jest utrzymujący się od lat problem bezrobocia w naszym kraju.

1. Ubóstwo głównym i rzeczywistym problemem marginalizacji społecznej i wykluczenia społecznego

Przy prowadzeniu rozważań na jakikolwiek temat dobrze jest w pierwszej kolejności ustalić w szczególności, co rozumiemy przez kluczowe pojęcia używane w podjętych dociekaniach. Chodzi bowiem o to, aby możliwie skutecznie wyeliminować niejasności oraz wieloznaczności pojęć, których występowanie może skutkować niejasnością rozważań.

Należy zatem zauważyć, iż pomimo to, że pojęcia takie jak: ubóstwo, marginalizacja, wykluczenie (ekskluzja) znajdują wyraz w wykładni oraz w definicjach, a w polskiej rzeczywistości społecznej wykształciła się w tym zakresie także dość spójna teoria, to jednak definiowanie tych zjawisk napotyka wciąż na pewne trudności interpretacyjne.

Nie będzie szczególnie odkrywczym spostrzeżenie, iż zjawiska określane wyżej wymienionymi pojęciami stanowią temat rozważań już od starożytności. Na przestrzeni wieków czynili to między innymi Arystoteles, Cyceon, N. Machiawelli, J. Mill i inni wielcy teoretycy obywatelstwa. O problemach tych pisało także wielu współczesnych reprezentantów nauk społecznych, spośród nich: J. Czapiński, L. Frąckiewicz, K. Frieske, J. Krzyszkowski, T. Kowalak, J. Kwaśniewski, M. Leszczyński, F. Mahler, A. Nowak, R. Szarfenberg.

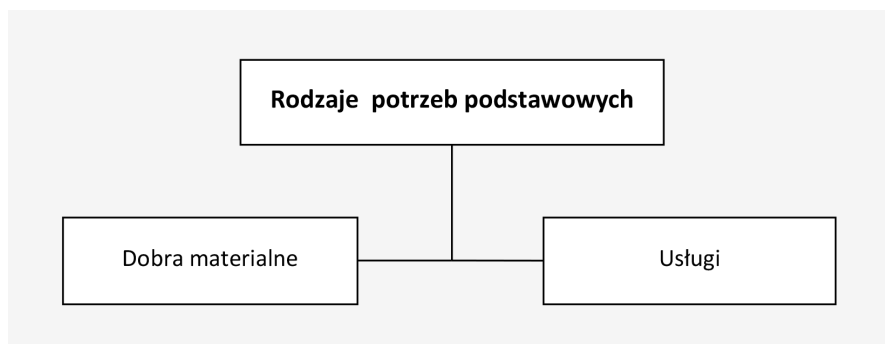
Przytaczanie większej liczby nazwisk, z którymi wiązą się rozważania traktujące o wskazanych powyżej kwestiach – na tym etapie i w przyjętej formule rozważań – można uznać za niekoniecznie uzasadnione. Jednakże z uwagi na zachowanie pewnego porządku podjętych dociekań warto przywołać niektóre spośród wielu poglądów, a w szczególności te, których sens i znaczenie będą wykorzystywane

w niniejszym opracowaniu. Należy do nich w szczególności zbiorcze opracowanie pod redakcją Nowak [2012], a także wykłady i opracowania Szarfenberga [2006]. Na podkreślenie zasługuje – moim zdaniem – bardzo trafne definiowanie pojęć – marginalizacja, wykluczenie zawiera podejście, przez Szarfenberga. Z definicji tych będę korzystał w dalszej części opracowania, niekiedy je przywołując.

Zanim jednak to nastąpi wypada zauważyć, iż wszystkie wymienione powyżej terminy pozostają we wzajemnym związku i oznaczają wprost sytuacje, w których występuje brak akceptowanego (postrzeganego indywidualnie lub przez grupę podmiotów) poziomu zaspokojenia potrzeb podstawowych – rys. 1.

Należy podkreślić, iż potrzeby podstawowe zarówno co do rodzaju, jak i poziomu są zróżnicowane, przy czym poziom odczuwania braku ich zaspokajania wiąże się w szczególności z polityką społeczną, gospodarczą, kulturową, a także szeroko rozumianą polityką bezpieczeństwa w państwie.

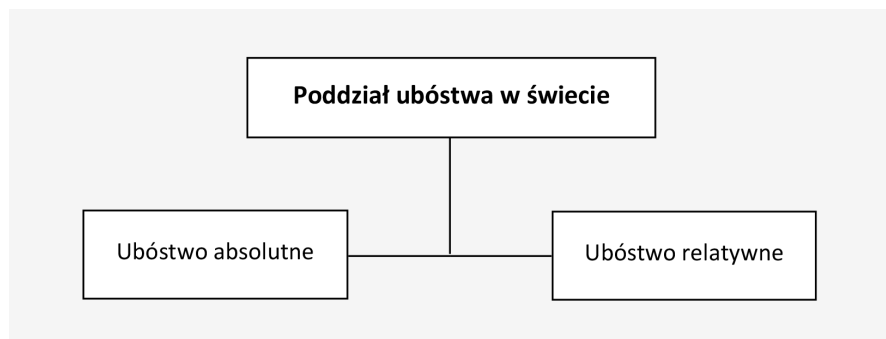
Rys. 1. Rodzaje potrzeb podstawowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Szarfenberg [2006, s. 1].

W literaturze przedmiotu, jak zauważa R. Szarfenberg [2006, s. 2], występuje wiele rodzajów ubóstwa, (...) *ale jeden z nich stał się szczególnie ważny wraz ze wzrostem ogólnego poziomu życia w najbogatszych społeczeństwach świata* – rys. 2.

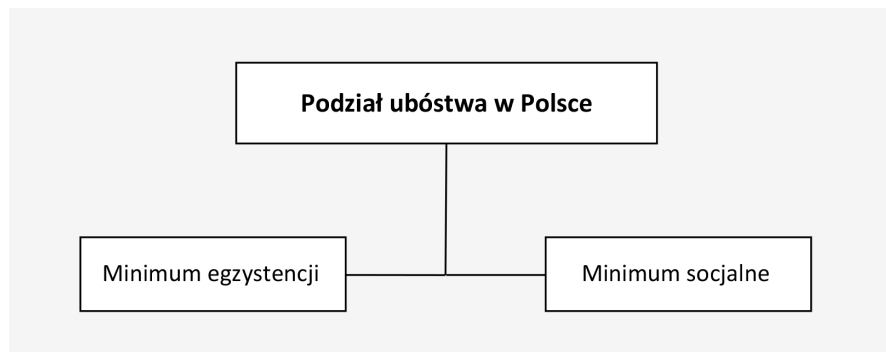
Rys. 2. Podział ubóstwa w świecie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Szarfenberg [2006, s.2].

Zdaniem R. Szarfenberga [2006, s. 2]², odróżnionego w świecie ubóstwa absolutnego od ubóstwa relatywnego, nie należy mylić (...) ze znanym w Polsce podziałem minimalnych standardów poziomu życia (...) – rys. 3.

Rys. 3. Podział ubóstwa w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Szarfenberg [2006, s. 2].

Można zatem przyjąć, iż ubóstwo w jego skrajnej odsłonie jest stanem, w którym potrzeby podstawowe osób, grup społecznych (podmiotów) są spełniane na poziomie zapewniającym egzystencję wegetatywną (ledwo istnieć, trwać przy życiu ograniczonym do procesów fizjologicznych).

2. [dostęp: 5.03.2015].

W kontekście do założonego celu rozważań zasadnym będzie stawianie pytań między innymi o to: Z czego we współczesnej Polsce bierze się ubóstwo? Jak poziom życia jednostek i grup społecznych (rodzin) dotkniętych ubóstwem może wpływać na postrzeganie ich w środowisku osób żyjących dostatnio? Odpowiedzi na pierwsze spośród tych pytań będziemy poszukiwali w dalszej części niniejszego podrozdziału, natomiast odpowiedź najkrótsza na pytanie drugie brzmi: negatywnie, bez wyraźnej perspektyw na pełną akceptację – przynajmniej do czasu trwania jednostki, grupy w biedzie.

Wyjście z obszaru ubóstwa nie jest jednak łatwe. Literatura oraz obserwacja życia społecznego pozwalają zauważyć, że jednostka dotknięta ubóstwem, ma duży problem z poprawą swego losu. Jednakże poprzez podejmowanie prób w tym zakresie, a także przy zaistnieniu sprzyjających warunków może jej się to udać. Pomysłowość takiego wysiłku jest warunkowana jednak dwoma złożonymi czynnikami: wewnętrznym – silną motywacją osobistą oraz zewnętrznym (istotnie powiązanym z wewnętrznym) – wsparciem, pomocą innych podmiotów (głównie spoza kręgu, w którym przebywa, czyli od przedstawiciela/li grupy stanowiącej dla niej określoną płaszczyznę odniesienia – grupy centralnej).

W praktyce życia społecznego obok jednostek grup społecznych cechujących się ubóstwem występują także inne kategorie grup społecznych zajmujących peryferia społeczeństwa względem grup/y centralnej/ych. Są nimi margines społeczny oraz wykluczeni społecznie.

Zdaniem Kwaśniewskiego [Nowak A. (red.), s. 18] marginalizacja społeczna jest stanem i procesami, gdzie stan oznacza nieuczestniczenie jednostek lub grup społecznych w instytucjonalnym porządku społecznym, natomiast procesami jest to, co prowadzi do takiego stanu³.

Czy można zatem powiedzieć, że kolejną grupę społeczną – po ubogich – tworzą ludzie z marginesu społecznego? Czym te grupy społeczne się różnią? Czy grupa społeczna stanowiąca margines społeczny jest na etapie (przejściowym) do stania się grupą wykluczoną społecznie? Jak taka sytuacja wpływa na poczucie i jakość bezpieczeństwa w państwie?

Na tak sformułowane pytania niestety nie ma prostej i krótkiej odpowiedzi. Można jednak przyjąć, iż zjawiska ubóstwa, marginalizacji społecznej⁴ i wykluczenia społecznego pozostają w zasadniczym związku. Odrębność pomiędzy nimi może

3. [dostęp: 5.03.2015].

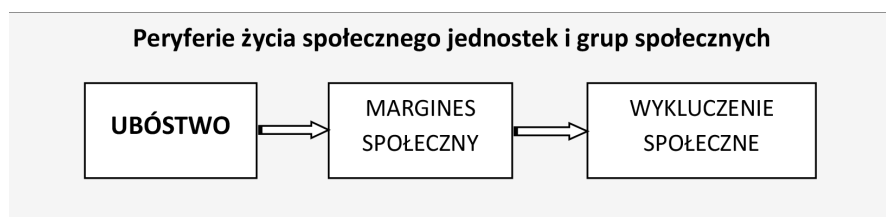
4. Należy pamiętać, iż od marginalności grup społecznych należy odróżniać zjawisko marginalności osób. Do tego celu służą osobne kryteria.

wyrażać się w różnicy ograniczoności dostępu do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym.

Według R. Szarfenberga [2006, slajd 4] wykluczenie to: (...) *niezdolność uczestnictwa w uznanych za ważne aspektach życia społecznego – gospodarczych, politycznych i kulturowych*⁵.

Podążając za odpowiadającym autorowi, tokiem rozumowania R. Szarfenberga (zbieżny ze zdaniem J. Kwaśniewskiego), można przyjąć, iż marginalizacja społeczna i wykluczenie społeczne mają istotny związek z pozycją jednostki, rodziny w społeczeństwie i jest utożsamiana z ubóstwem, które z kolei łączy się miejscem urodzenia, wzrastania i życia jednostki już jako osoby dorosłej. Oznacza to, że osoba, która wywodzi się (urodziła się i wzrastała) z ubogiej grupy społecznej ma większą „szansę” w wieku dojrzałym zasilić grupy marginesu społecznego i wykluczonych społecznie – peryferie życia społecznego (ubóstwo jako przyczyna) – rys. 4.

Rys. 4. Peryferie życia społecznego



Źródło: opracowanie własne.

Miejsce bowiem urodzenia dziecka (jednostki niesamodzielnej) oraz warunki w jakich wzrasta ono zależą w pierwszej kolejności od rodziny – jej stanu posiadania⁶. Trzeba ponadto zauważyć, że rodzina dotknięta ubóstwem może nie spełniać swojej roli lub po prostu może jej fizycznie szybko zabraknąć. O takiej sytuacji można mówić jako o braku podstawowego bezpieczeństwa egzystencjalnego. Co się dzieje z dzieckiem, które ma rodzinę dysfunkcyjną lub jej fizycznie nie ma? Literatura przedmiotu oraz obserwacja życia społecznego wskazują, że jest ono skazane na otoczenie – na inne grupy (formalne i nieformalne), w których próbuje znaleźć możliwości przetrwania.

⁵ [dostęp: 9.03.2015].

⁶ Stan posiadania ma oczywisty związek oprócz cech osobowościowych, także z możliwością pracy i stabilnością zatrudnienia, jakością pracy, stabilnością wykształceniem, kwalifikacjami itp.

W rekapitulacji tego podrozdziału wypada zaznaczyć, iż problem marginalności i wykluczenia społecznego w praktyce życia narodu jest ściśle powiązany z poziomem życia, który jest wypadkową polityki społecznej i gospodarki, będących filarami bezpieczeństwa egzystencjalno-rozwojowego narodu. Są to więc zjawiska wieloaspektowe o szerokim wymiarze i różnorodnych źródłach. Ich istotą jest w różnym stopniu niepełne uczestnictwo jednostek i grup społecznych w życiu społecznym tej grupy, która stanowi dla nich odniesienie egzystencjalno-rozwojowe (grupy centralnej), a przez to mają ograniczony wpływ na decyzje podejmowane przez grupę (centralną), które mają wpływ na ich losy⁷. Marginalizację i wykluczenie można wyjaśniać na wiele sposobów i wskazywać tyleż jego przyczyn, jednakże głównym problemem pozostaje dominacja grupy centralnej nad grupą peryferyjną, która z różnych powodów, w tym na skutek problemów zatrudnieniowych znajduje się na marginesie życia społecznego, gospodarczego, kulturalnego i politycznego.

Można postawić tezę, która będąc elementem rekapitulacji niniejszego podrozdziału będzie jednocześnie pomostem do podrozdziału kolejnego, iż rzeczywiste czynniki skazujące jednostkę na peryferie życia społecznego, tkwią przede wszystkim wewnątrz państwa – w jego sektorach polityki wewnętrznej (społecznej, gospodarczej i edukacyjnej, kulturalnej) odpowiedzialnej za architekturę szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodu i państwa. Sektory tej polityki w sposób szczególnie istotny wpływają na rozwój osoby w każdym wieku jej życia, na jej atrakcyjność zawodową w kontekście do rynku pracy (polityka edukacyjna, gospodarcza) oraz na atrakcyjność otoczenia, w którym przyszło jej żyć (polityka kulturalna, społeczna), a w konsekwencji decydują o szeroko rozumianym komforcie bezpiecznego – z perspektywami rozwoju – życia wszystkich obywateli państwa.

2. Bezrobocie głównym i rzeczywistym źródłem zagrożenia bezpieczeństwa narodu i państwa

Wysokie bezrobocie w Polsce jest jednym z głównych, powszechnie znanych przyczyn między innymi: poszerzenia się sfery peryferyjnej (marginalizacji i wykluczenia społecznego), niżu demograficznego w kraju, starzenia się społeczeństwa, emigracji zarobkowej, niższych wpływów do budżetu państwa i gmin, złych nastrojów społecznych, skrajnych postaw i niepokojów społecznych oraz wielu różnego ro-

7. Problem ten dotyczy jednostek i grup społecznych w kraju i za granicą.

dzaju patologii w sferze społecznej i gospodarczej o poważnych konsekwencjach dla funkcjonowania narodu i państwa.

Wymienione powyżej skutki bezrobocia nie zawsze są związane z zagrożeniem szeroko i wąsko rozumianego bezpieczeństwem narodu i państwa. Można w tym miejscu postawić pytanie: Czym jest bezpieczeństwo narodu i państwa? Bez przywoływania wielu poglądów i definicji zjawiska bezpieczeństwa tych podmiotów, w literaturze najczęściej określanego jako bezpieczeństwo narodowe. Na potrzeby tego opracowania proponowałbym podejście Lutostańskiego [2015, s. 148], które w mojej ocenie najlepiej oddaje bezpieczeństwo narodu – głównego składnika państwa: (...) *Bezpieczeństwo narodu to wartość (dobro) znajdująca wyraz w stanie pewności narodu w istnienie i rozwój we własnym kraju, będąca rezultatem procesów dotyczących bezpieczeństwa państwa we wszystkich obszarach jego aktywności*⁸. Należy podkreślić, iż zapewnienie bezpieczeństwa narodowi jest warunkiem koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa państwu.

Warto zwrócić uwagę, iż organy władzy państwowej zaczynają coraz bardziej zwracać uwagę na problem bezrobocia i jego znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Potwierdzenie tego faktu można znaleźć między innymi w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [2004]⁹, której jednym z założeń jest łagodzenie skutków bezrobocia, w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP [2014, pkt 52, s. 24], w której wskazuje się na długotrwałe bezrobocie, ubóstwo i wykluczenie społeczne jako na barierę dalszego rozwoju, a także w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej [2013, s. 74], gdzie zespół ekspertów skupiony wokół Biura Bezpieczeństwa Narodowego zwraca uwagę na to, iż: [2013, s. 9] (...) *Wzrost bezrobocia oraz liczby ludzi ubogich, wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym powoduje (...) pojawienie się poglądów i postaw o charakterze skrajnym oraz zwiększenie podatności osób dotkniętych kryzysem na hasła populistyczne. Może to powodować wzrost niepokojów społecznych i wpływać na spadek bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*.

Na bezrobocie i wynikającą z niego biedę oraz związane z tymi zjawiskami nieposzanowanie prawa, którego konsekwencją jest wzrost patologicznych i niebezpiecznych zachowań zwraca uwagę również papież Franciszek. Według niego sytuacja ludzi bezrobotnych zmusza ich niejako do czynienia zła. Wizytu-

8. Jednakże wciąż brak konkretnych rezultatów w tym zakresie.

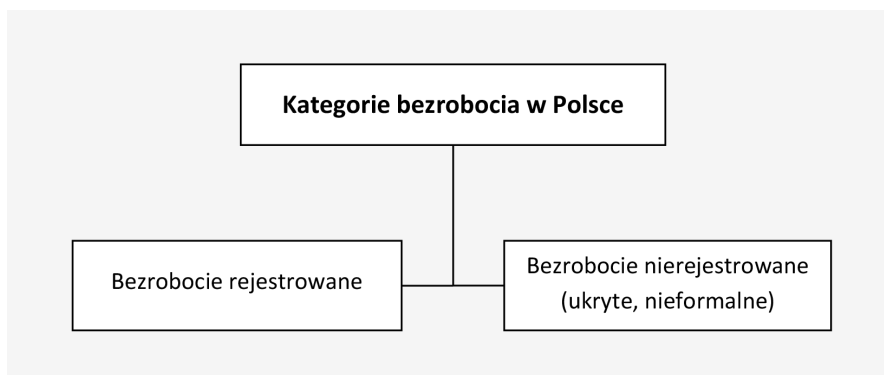
9. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej została opracowana (...) na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, w tym w szczególności Raportu Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego zawierającego kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące polityki bezpieczeństwa RP – fragment z Białej Księgi ..., s. 9.

jąc peryferyjną parafię dzielnicy Rzymu, gdzie notuje się wysoki wskaźnik przestępczości, Franciszek powiedział: (...) *to ubóstwo i bezrobocie popychają ludzi do łamania prawa i rzucają w ramiona mafii*¹⁰.

Warto zaznaczyć, iż z problemem bezrobocia wiąże się również jego kategoryzacja, która dostarcza przykładów patologicznych zachowań na rynku pracy. W Polsce można wyróżnić dwie kategorie bezrobocia – rys. 5¹¹.

Poziom bezrobocia rejestrowanego i nierejestrowanego (nieformalnego, pracy na „czarno”, nielegalnej) jest zmienny i zależy od uwarunkowań rynkowych. Należy dodać, iż rozrostowi nieformalnego zatrudnienia sprzyja istnienie wysokiego bezrobocia. Zjawisko takie jest dodatkowym zagrożeniem zarówno dla gospodarki, społeczeństwa, jak i dla osób zatrudnionych na „czarno”. Zatrudnienie nieformalne jest bowiem nielegalne i polega na tym, że osoba otrzymuje pracę bez nawiązania z nią formalnego stosunku pracy – bez umowy o pracę. Należy dodać, iż oprócz niezgodnego z prawem działania obu stron (zatrudniającego i zatrudnianego) osoba w ten sposób zatrudniona nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego. Należy zaznaczyć, iż zjawisko to nie jest obojętne dla państwa.

Rys. 5. Kategorie bezrobocia w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

10. WP Wiadomości, *Papież: bieda i bezrobocie popychają ludzi do przestępstw*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Papiez-bieda-i-bezrobocie-popychaja-ludzi-do-przestepstw>, [dostęp: 9.03.2015].

11. W rozważaniach podjętych w tym opracowaniu autor będzie koncentrował się w szczególności na bezrobociu rejestrowanym (udokumentowanym).

Głównym celem praktyki zatrudniania nieformalnego jest uchlanie się od prawnego obowiązku podatkowego wobec państwa (patologia gospodarcza). Natomiast zasadniczą przyczyną istnienia takiej formy zatrudnienia jest trudna sytuacja na rynku pracy związana z utrzymywaniem się wysokiego bezrobocia. Inną konsekwencją bezrobocia i podejmowanie prac z naruszeniem prawa jest ucieczka przed biernością zawodową. Pasternak Malicka [2013, s. 27] zauważa, iż (...) *Końcowym etapem bierności zawodowej może być wykluczenie społeczne, przed którym bezrobotni bronią się podejmując, zatrudnienie w sektorze nieformalnym*¹².

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [2004, art. 2 ust. 1 pkt 13]¹³ nielegalnym zatrudnieniem jest:

- zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez zatrudnienia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
- niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
- podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy.

Zagrożeni poszerzeniem sfery peryferyjnej społeczeństwa osoby bezrobotne godzą się na ograniczenie własnych praw (częściową marginalizację) i świadomie przyjmują niezgodne z prawem warunki proponowane przez potencjalnego a często faktycznego pracodawcę.

Jak wynika z powyższych, fragmentarycznych z konieczności danych wynika, iż bezrobocie stanowi źródło nakręcania spirali różnorodnych patologii społecznych naruszających prawo stanowione, ale także łamania norm moralnych jednostki, grup społecznych, a konsekwencji narodu.

Mając na uwadze fakt, że władza w państwie próbuje „walczyć” ze zjawiskiem bezrobocia poprzez regulację prawną, która określa zasady postępowania bezrobotnych, jak i właściwych urzędów (między innymi poprzez profilowanie pomocy dla bezrobotnych¹⁴), można postawić pytanie: Jak bardzo norma prawna musi naruszać normę moralną, aby mogła być zastosowana filozoficzno-prawna formuła Radbru-

12. [dostęp: 5.03.2015].

13. Próba walki z utrzymującym się zjawiskiem bezrobocia wiązała się z wielokrotną nowelizacją, przywoływanej w tekście ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W końcu grudnia 2001 r. zarejestrowanych było 2702,6 tys. bezrobotnych, czyli o 352,8 tys. osób więcej niż przed rokiem (15 %) i o 89,5 tys. osób więcej niż w listopadzie 2000 roku. W ciągu całego 2000 r. liczba bezrobotnych najbardziej zwiększyła się w województwie śląskim, o 23,6%, lubuskim, o 19,3%, pomorskim, o 18,1%, wielkopolskim, o 17,4%, małopolskim, o 17%.

14. Próba walki z utrzymującym się zjawiskiem bezrobocia wiązała się z wielokrotną nowelizacją, przywoływanej w tekście ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

cha? Czy kilkudziesięcioletni okres utrzymywania się wysokiego bezrobocia (w niektórych regionach Polski przekraczający 20%) pomimo wysokiej emigracji zarobkowej (w 2014 r. zarejestrowano ponad 2 mln osób poszukujących pracy za granicą), to jeszcze nie drastyczny sposób łamania norm moralnych¹⁵? Rys. 6 – Stopa bezrobocia w latach 2000 – 2014¹⁶.

15. W końcu grudnia 2001 r. zarejestrowanych było 2702,6 tys. bezrobotnych, czyli o 352,8 tys. osób więcej niż przed rokiem (15 %) i o 89,5 tys. osób więcej niż w listopadzie 2000 roku. W ciągu całego 2000r. liczba bezrobotnych najbardziej zwiększyła się w województwie śląskim, o 23,6%, lubuskim, o 19,3%, pomorskim, o 18,1%, wielkopolskim, o 17,4%, małopolskim, o 17%.

16. Stopę bezrobocia oblicza się przy wykorzystaniu danych m.in. dot. pracujących w rolnictwie indywidualnym (będących składową cywilnej ludności aktywnej zawodowo) wyszacowanych na podstawie wyników Spisów:

do 1995 r. - Narodowego Spisu Powszechnego 1988,

od 1996 r. do 2002 r. (w wariantcie „a”) - Powszechnego Spisu Rolnego 1996,

od 2002 r. (w wariantcie „b”) - Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Powszechnego Spisu Rolnego 2002, od grudnia 2010 r. - Powszechnego Spisu Rolnego 2010. Vide: GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2014,4,1.html>, [dostęp: 8.03.2014].

Rys. 6. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2010 (%)

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
2014	13,9*	13,9	13,5	13,0	12,5	12,0	11,8*	11,7	11,5	11,3	11,4	11,5
2013	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	13,2	13,1	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4
2012	13,2	13,4	13,3	12,9	12,6	12,3	12,3	12,4	12,4	12,5	12,9	13,4
2011	13,1	13,4	13,3	12,8	12,4	11,9	11,8	11,8	11,8	11,8	12,1	12,5
2010	12,9	13,2	13,0	12,4	12,1	11,7	11,5	11,4	11,5	11,5	11,7	12,4
2009	10,4	10,9	11,1	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,4	12,1
2008	11,5	11,3	10,9	10,3	9,8	9,4	9,2	9,1	8,9	8,8	9,1	9,5
2007	15,1	14,8	14,3	13,6	12,9	12,3	12,1	11,9	11,6	11,3	11,2	11,2
2006	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	15,9	15,7	15,5	15,2	14,9	14,8	14,8
2005	19,4	19,4	19,2	18,7	18,2	18,0	17,9	17,7	17,6	17,3	17,3	17,6
2004	20,6	20,6	20,4	19,9	19,5	19,4	19,3	19,1	18,9	18,7	18,7	19,0
2003	20,6	20,7	20,6	20,3	19,8	19,7	19,6	19,5	19,4	19,3	19,5	20,0
2002 a)	18,1	18,2	18,2	17,9	17,3	17,4	17,5	17,5	17,6	17,5	17,8	18,0
b)	20,1	20,2	20,1	19,9	19,2	19,4	19,4	19,5	19,5	19,5	19,7	20,0
2001	15,7	15,9	16,1	16,0	15,9	15,9	16,0	16,2	16,3	16,4	16,8	17,5
2000	13,7	14,0	14,0	13,8	13,6	13,6	13,8	13,9	14,0	14,1	14,5	15,1

* oznacza, że dane zostały zmienione w stosunku do wcześniej opublikowanych.

Źródło: GUS, [http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek ...](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek...), op. cit., [dostęp: 8.03.2014].

Zgodnie z raportem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ze stycznia 2015 r.¹⁷ stałą, coroczną tendencję spadku bezrobocia rejestrowanego obserwowano w latach 2003 - 2008. Warto dodać, iż najwyższą dynamikę spadku bezrobocia odnotowano w 2007 r. Jednakże w końcu 2009 r. [raport Ministerstwa i Polityki Społecznej 2015] (...) *po raz pierwszy od kilku lat bezrobocie zwiększyło się do 1 8992,7 tys. osób, czyli wzrost poziomu bezrobocia w skali roku wyniósł 418,9 tys. osób, tj. o 28,4%. Stopa bezrobocia wyniosła 12,1%, tj. wzrosła o 2,6 p. p.*¹⁸ w kolejnych latach obserwowaliśmy systematyczny wzrost zarówno liczby, jak i stopy bezrobocia rejestrowanego.

W końcu 2013 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych wynosiła 2 157, 9 tys. osób, a wskaźnik bezrobocia nie zmienił się w porównaniu z 2012 r. i wynosił 13,4%.

Kończąc przytaczanie mało optymistycznych danych statystycznych warto odnotować, iż w styczniu 2015 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych wynosiła 1 918,6 tys. osób. Część z nich broniąc się przed ekskluzją, często łamiąc normy moralne i naruszając prawo, podejmowało różne formy zarobkowania zarówno w kraju, jak i za granicą.

Kreśląc współczesny rys obraz bezrobocia, należy zauważyć, iż ucieczka przed wykluczeniem społecznym stała się łatwiejsza po 2004 r.¹⁹ zaś po 2007 r.²⁰ szanse w tym zakresie jeszcze bardziej wzrosły, lecz wiązała się z koniecznością opuszczenia kraju.

Daszkowska wskazuje [2014], iż zdaniem kluczowych ekspertów datę 1 maja 2004r. należy uznać za początek masowego exodusu Polaków – według oficjalnych statystyk za granicę żyje już (2014 r.) ponad 2 mln posiadaczy polskich paszportów²¹.

Należy zaznaczyć, iż przywoływana powyżej forma emigracji chociaż pozwala na poprawę materialną osób wyjeżdżających, to niesie jednocześnie dużo różnorodnych zagrożeń dla emigrujących rodaków, jak i państwa. Za konieczne podkreślenia wypada uznać to, iż Polskę od 2004 r. opuszczają najczęściej ludzie młodzi o różnicowanym profilu społecznym. Wśród nich dużą grupę stanowią młodzi rodzice, którzy wyjeżdżając decydują się na pozostawienie swoich małych dzieci pod opieką dziadków (swoich rodziców), dalszej rodziny, a nawet sąsiadów.

Według Sztumskiego – za Dryszalem [2009] – (...) *Wyjazd wielu Polaków za grani-*

17. <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/bezrobocie-rejestrowane-w-polsce/rok-2015/>, [dostęp: 5.03.2015].

18. p. p. – punktów procentowych. Punkt procentowy liczony jest od pewnej bazowej wartości.

19. 1.05.2004 r. wstąpienie Polski do UE. Nastąpiło oficjalne otwarcie rynków wielu państwa Europy Zachodniej.

20. Z dniem 21.12.2007 r. strefa Schengen licząca dotąd 15 państw została rozszerzona o 9 nowych państw członków UE, tj. Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry.

21. [dostęp: 5.03.2015].

cę jest zjawiskiem, które trzeba oceniać, uwzględniając różne aspekty oraz skutki ekonomiczne i społeczne. (...) Skutki doraźne oceniam negatywnie (...). Te wyjazdy są często powodem rozbicia rodzin i pojawiania się tzw. eurosierot, (...)»²².

Na ewentualne problemy społeczne związane z emigracją zarobkową Polaków zwraca uwagę także Paczyński – za Dreszelem [2009] – wskazując, że choć pozytywne wymiary migracji zarobkowych są ważne, to (...) *warto też pamiętać o związanych z tym niekiedy problemach – zwłaszcza na poziomie poszczególnych osób czy rodzin*²³.

Czy w tej sytuacji wymienione w przywołanych powyżej wypowiedziach podmioty życia społecznego nie doświadczają marginalizacji? Pytanie jest oczywiście retoryczne. To jednak – zdaniem autora – nie koniec problemu, a zaledwie początek do pogłębiania się procesu marginalizacji społecznej części narodu, a w konsekwencji „dobrowolnego” wykluczenia, co nie pozostanie obojętne także dla gospodarki Polski i jej pozycji międzynarodowej.

Andrzejczak zauważa – za Dreszelem [2009], że (...) *Nasza gospodarka nie będzie odczuwać negatywnych skutków tej migracji, dopóki nie okaże się, że ci najlepsi zostaną na stałe, wrócą zaś ci, którym się nie udało za granicą. Wtedy pojawią się problemy*²⁴.

Z najnowszych danych wynika [Biuletyn „Opinie FAE”, Nr 9], że na wyjazd i stały pobyt zagranicą wciąż decydują się osoby (...) *młode, bardzo dobrze wykształcone wraz z całymi rodzinami. Osoby te nie wrócą do kraju, ani tym bardziej ich dzieci. (...) budują dobrobyt państw docelowych osiedlenia* (...) – zauważa Mordasiewicz [2014, s. 3] i dodaje, iż (...) *ekonomiczno-społeczne skutki migracji będą dla Polski bardzo niekorzystne*²⁵.

Według Kaczmarczyka i Tyrowicz [2007, s. 13] (...) *istotnym zagrożeniem są zapoczątkowane w latach 2004-2005 migracje również osób młodych, lecz o względnie wysokim poziomie wykształcenia z mniejszych miast w Polsce* (...)»²⁶, które należy postrzegać zarówno w kontekście poważnego wyludnienia się tych miast i ograniczenia ich perspektyw rozwojowych, a jednocześnie ograniczenia własnych możliwości rozwojowych poprzez podejmowanie pracy poniżej posiadanych kwalifikacji.

Wymieni wyżej eksperci słusznie wskazują na groźne skutki ekonomiczne i społeczne migracji zarobkowej Polaków. Należy jednak dodać, iż wyjazdy za granicę młodej części populacji powoduje również ograniczenia ochronno-obronne narodu i państwa (ograniczone możliwości szkolenia rezerw osobowych), co należy łączyć ze wzrostem zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

22. [dostęp: 4.03.2015].

23. [dostęp: 4.03.2015].

24. [dostęp: 4.03.2015].

25. [dostęp: 4.03.2015].

26. [dostęp: 9.03.2015].

Czym zatem są ruchy migracyjne Polaków i czy skutkują one wyłącznie stratami? Może jednak niosą jakieś zyski dla Polski jako państwa? W odpowiedzi na te pytania przywołam dwie krótkie opinie. Pierwszą wyraziła prof. Iglickia-Oskólska [Biuletyn „Opinie FAE”, Nr 9, s. 9], która stwierdziła, że korzyści są: *„żadne, emigracja to strata siły roboczej, wykształconej kadry, zysku i PKB”*, autorem drugiej jest Mordasiewicz. – doradca Zarządu PKPP Lewiatan [Biuletyn „Opinie FAE”, Nr 9, s. 2], który uważa, iż dla niego (...) *emigracja jest zagrożeniem*.

3. Wewnętrzny problemem ubóstwa obywateli rzeczywistą przesłanką do marginalizacji państwa na arenie międzynarodowej

Uwzględniając dotychczasowe rozważania za uprawnione wydaje się pytanie: Czy problem ubóstwa obywateli w państwie może mieć wpływa na marginalizację międzynarodową państwa?

Moim zdaniem ubóstwo obywateli, choć jest wewnętrznym problemem państwa, to poprzez masową emigrację zarobkową zostało umiędzynarodowione. I chociaż nie jest to sedno problemu, to jednak zjawisko to, z którym nie może sobie poradzić władza w państwie nie może dobrze świadczyć o państwie. Wyraża ono bowiem, iż państwo jest na tyle niewydolne organizacyjnie i ekonomicznie, że nie jest w stanie zaspokoić potrzeb egzystencjalnych i rozwojowych swoich obywateli. Sytuacja taka nie sprzyja także – już na starcie emigracyjnym – dobremu wizerunkowi emigranta Polaka. Nie ma on bowiem wystarczająco dobrych atutów przetargowych na nowym rynku pracy – przyjmie każdą pracę niezależnie od warunków, często poniżej swoich kwalifikacji. Sytuacja taka nie sprzyja budowaniu pozycji narodu i jego państwa na arenie międzynarodowej. Pojawia się tu bowiem zależność postrzegania państwa emigranta przez rodzaj wykonywanej przez niego pracy²⁷.

Zdaniem autora marginalizacja osób i marginalizacja państw kierują się podobnymi zasadami. Stanowisko takie choć oczywiste, to jednak z uwagi na problem wymaga dodatkowego uzasadnienia.

Na początek warto wskazać, iż Polska od lat znajduje się w gronie najbardziej rozwiniętych państw świata. W 2013 roku Polska w tym gronie zajęła 39 miejsce (wśród 187 państw biorących udział w rankingu)²⁸. Pozycja taka uprawniałaby do zadowole-

27. Niestety słynne angielskie zmywaki.

28. Ranking państw ONZ przygotowuje od 1992 r. Opracowywany jest przy pomocy wskaźnika rozwoju

nia, gdyby nie fakt, iż spośród sąsiadów mamy lepszy wskaźnik HDI tylko od Litwy (jedyne państwo z UE), Rosji, Białorusi i Ukrainy (państwa spoza UE). Oznacza to, że wyprzedzają nas takie państwa jak Słowacja, Czechy, czy Węgry²⁹.

Jeszcze gorzej wypadliśmy w rankingu OECD³⁰, według którego w 2013 roku Polska zajęła 24 miejsce wśród 27 państw Unii Europejskiej (UE)³¹. Za Polską znalazły się tylko Łotwa, Rumunia i Bułgaria (w tym rankingu Litwa nas wyprzedziła).

Warto zaznaczyć, że nie jest problemem to, czy jesteśmy za np. Litwą, czy przed nią. Problemem jest natomiast to, że potencjał Polski jest znacznie większy od przywołanego sąsiada, którego obywatele również „uprawiają” migrację zarobkową w państwach Europy Zachodniej. Nie może zatem satysfakcjonować rywalizacja (zdrowa) w „ogonie peletonu”.

Jakie są zatem przyczyny, że pozycja Polski we wskazanych rankingach wygląda mało optymistycznie? Odpowiedź na to pytanie nie jest ani łatwa, ani trudna. Nie jest łatwa, ponieważ na taki stan składa się wiele czynników, w tym wewnętrznych, zależnych od zewnętrznych, na które coraz mniejszy wpływ ma państwo. Nie jest trudna, ponieważ podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest bezrobocie w kraju, skutkiem czego praca naszych rodaków nie tworzy dochodu własnego kraju lecz innych państw.

Eksperti wskazują iż: skutki gospodarcze wynikające z emigracji Polaków będą dla kraju bardzo dotkliwe. Natomiast swoją aktywnością na obczyźnie Polacy będą się przyczyniać do powiększania dobrobytu w państwach – przede wszystkim Unii Europejskiej, w których podejmą pracę. Co to może oznaczać dla polskiego państwa i społeczeństwa w kontekście międzynarodowym? Odpowiedź może być jedna: wielką ekonomiczną niepewność, która wiąże się z dalszym pogłębianiem się już

społecznego HDI (Human Development Index). HDI jest miernikiem rozwoju i poziomu życia w poszczególnych krajach. HDI obejmuje dane na podstawie, których kraje są klasyfikowane do grup określających poziom rozwoju. Dane te dotyczą m.in.: średniej długości życia, PKB, poziomu szkolnictwa i iśmiennictwa, inwestycji zagranicznych, przepływu kapitału, sytuacji politycznej, poziomu ubóstwa, warunków życia dla emigrantów.

29. *Human Development Index 2013: Polska na 39 miejscu w rankingu rozwoju*, „Forsal.pl, Biznes Gospodarka Świat”, http://forsal.pl/artykuly/689980,human_development_index_2013_polska_na_39_miejscu_w_rankingu_rozwoju.html, [dostęp: 4.03.2015]. Występuje tu pewna rozbieżność z rankingiem państw ONZ z tegoż roku.

30. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development). Według raportu OECD Polska wśród członków tej organizacji jest jednym z najtrudniejszych państw do życia. Polska może pochwalić się poziomem bezpieczeństwa i jakością szkolnictwa, jednak w ogólnym zestawieniu wypadamy bardzo przeciętnie.

31. Za Polską znalazły się tylko: Łotwa, Rumunia i Bułgaria (nie uwzględniano Chorwacji, która została przyjęta do UE w 2013 r.).

i tak bardzo dużych różnic w poziomie życia obywateli oraz ich w rozwoju, a także w możliwościach rozwojowych państwa. Różnice te będą się zwiększały dodatkowo poprzez pomnażanie dochodu bogatych państw Europy Zachodniej przez polskich emigrantów. Według nich [Biuletyn „Opinie FAE”, Nr 9, s. 6] (...) *Szacuje się, że w latach 2014-2020 beneficjentami polskiej migracji będą w największej mierze Wielka Brytania (63,7 mld euro), Niemcy (50 mld euro), Irlandia (11,8 mld euro).*

Jeżeli zważy się tylko na powyższe oraz na wciąż utrzymujące się istotnie ograniczone możliwości zatrudnienia w kraju (nadal duże bezrobocie), wysoką emigrację, śladową imigrację, niskie dochody do budżetu, to trudno o optymistyczną perspektywę dla państwa³². Co to może oznaczać dla bezpieczeństwa narodu i państwa? Konsekwencją niskich dochodów będzie mały budżet, z którego wydzielanie nawet wysokiego procentowego udziału do osiągania celów związanych z bezpieczeństwem sektorowym (edukacyjnym, zdrowotnym, ochronnym, obronnym itd.) w praktyce stanowić będzie realnie wątle środki jednocześnie uzyskiwane poprzez duże wyrzeczenia społeczne.

Czy taka sytuacja nie grozi marginalizacją państwa na arenie międzynarodowej? Odpowiedź niestety może być tylko twierdząca. Państwo ubogie wśród państw bogatych jest skazane na takie samo miejsce, jak ubogi obywatel w bogatym społeczeństwie – miejsce jego jest peryferyjne względem centrum. Warto zauważyć, że Żurawskim vel Grajewskim [artykuł w Ośrodek Myśli Politycznej], iż : (...) *począwszy od 2007 r. (podpisanie traktatu lizbońskiego) mamy do czynienia z serią zmian natury władzy politycznej w Unii Europejskiej, skutkujących narastającą (choć obecną i wcześniej) faktyczną nierównoprawnością państw członkowskich UE, marginalizacją jej państw peryferyjnych i groźbą teatralizacji i rytualizacji ich procedur demokratycznych, przy jednoczesnym poszerzaniu się liczby krajów spychanych do tej kategorii, (...)*³³.

Czy z niekorzystnej niepewności ekonomicznej, głównego źródła marginalizacji społeczeństwa oraz państwa, nie ma wyjścia? Odpowiedź jest oczywiście negatywna. Wyjście takie jest i widzie przez niwelowanie negatywnych konsekwencji społeczno-gospodarczych powstałych na skutek upadku polskiego przemysłu. Niwelowanie takie jest możliwe poprzez odbudowę i rozwój tego przemysłu. Nie będzie to jednak proste. Zagraniczne koncerny przemysłowe, które znalazły rynek zbytu

32. W 2014 r. najniższe wpływy z VAT w historii, a więc niższe od najgorszego pod tym względem roku 20012, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/wplywy;z;vat;jeszcze;nigdy;nie;byly;tak;-niskie;rzad;sie;mylil,69,0,1477189.html>, [dostęp: 4.03.2015], a także z podatku CIT – firmy transferują zyski za granicę, <http://nf.pl/przedsiębiorca/niskie-wplywy-z-cit-firmy-transferuja-zyski-za-granice,,48365,233>, [dostęp: 4.03.2015].

33. [dostęp: 6.03.2015].

swoich wyrobów w Polsce z pewnością nie będą ułatwiały realizacji tego zadania.

Sytuacja taka generuje kolejny interesujący wątek, którego rozważanie wiąże się z poszukiwaniem odpowiedzi między innymi na pytanie: co i jak należy zrobić, by działania związane z przybliżeniem się Polski do państw rozwiniętych przemysłowo było efektywne (sprawne i skuteczne). Kwestia ta pretenduje do bardzo intrygujących i zasługuje na osobne opracowanie. Za ciekawy bowiem należy uznać fakt, iż wszyscy wiedzą, że rodzimy przemysł stanowi kluczowe źródło dochodu do budżetu państwa i jest dostarczycielem miejsc pracy, a tak trudno stworzyć sprzyjające warunki do jego rozwoju w Polsce.

Zakończenie

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu należy wskazać, iż celem ich było:

- *po pierwsze* – zwrócenie uwagi na problem bezrobocia jako źródło ubóstwa, marginalizacji społecznej i wykluczenia społecznego oraz na jego wpływ na postrzeganie państwa na arenie międzynarodowej,
- *po drugie* – zainspirowanie Czytelnika wielowymiarowym bezpieczeństwem narodu i państwa oraz zachęcenie do refleksji poznawczej nad potrzebą zajęcia się zagadnieniami reaktywacji polskiego przemysłu, jako podstawowego środka do likwidacji bezrobocia i tworzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Literatura przedmiotu dostarcza dowodów, iż aktualny stan gospodarki wykazuje istotne słabości i ma bezpośredni związek z szeroką sferą peryferyjną jednostek oraz grup społecznych, a także wpływa na ograniczone możliwości państwa w zakresie utrzymania równoprawnego statusu wśród państw UE.

Wyłaniający się obraz rzeczywistości społecznej, gospodarczej i politycznej może godzić w podstawy egzystencjalno-rozwojowe państwa. Nierozwiązanie problemu bezrobocia może skutkować konsekwencjami w postaci pogorszenia się bezpieczeństwa wewnętrznego (miedzy innymi: szerzenie się patologii, niezadowolenie i konflikty społeczne) oraz bezpieczeństwa zewnętrznego (między innymi trudnościami organizacyjnymi w przeszkalaniu rezerw osobowych).

Analiza zebranej literatury oraz prowadzone na jej podstawie rozważania pozwoliły na sformułowanie – w ramach oceny autorskiej – trzech głównych wniosków:

1. Bezrobocie jest podstawowym źródłem ubóstwa w Polsce, które prowadzi do rozwarstwienia społecznego, w tym do rozrostu peryferii społecznych – margi-

nalizacji społecznej i wykluczenia społecznego.

2. Ucieczka przed bezrobociem w kraju powoduje exodus młodego pokolenia Polaków do innych państw UE. Zjawisko takie jest niekorzystne dla wieloaspektowego bezpieczeństwa narodu i państwa.

3. Państwo, nie radząc sobie z problemami wewnętrznymi (społecznymi, gospodarczymi) doprowadza do zubożenia społeczeństwa i obniżenia kondycji gospodarczej państwa. Sytuacja taka prowadzi nie tylko do poszerzania się wewnętrznej sfery peryferyjnej, lecz również do marginalizacji państwa na arenie międzynarodowej.

Literatura

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013), BBN, Warszawa.

Dryszel A., *Jakie skutki miał wyjazd ponad 2 mln Polaków do pracy za granicę*, <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artukul/>.

Daszkowska E. (2014), *Emigracja Polaków po 2004 roku i jej skutki*, <http://geopolityka.org/analizy/elzbieta-daszkowska-emigracja-polakow-po-2004-roku-i-jej-skutki>.

Daszkowska E. (2014), *Emigracja Polaków po 2004 roku i jej skutki*, Biuletyn „Opinie FAE”, Nr 9, [online].

Nowak A. (red.) (2012), *Edukacja a marginalizacja i wykluczenie społeczne*, „Chowanna”, t. 1 (38), Wyd. UŚ, Katowice, [online].

Human Development Index 2013: Polska na 39 miejscu w rankingu rozwoju, „Forsal pl, Biznes Gospodarka Świat”, http://forsal.pl/artykuly/689980,human_development_index_2013_polska_na_39_miejscu_w_rankingu_rozwoju.html.

Kaczmarczyk P., Tyrowicz J., *Współczesne migracje Polaków*, www.rynekpracy.org/files/.../biuletyn_fise_nr1_wspolczesne_migracje.pdf.

Kwieciński Z. (2002), *Wykluczenie*, UMK, Toruń.

Lutostański M. (2015), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Studium problemów teoretycznych*, Adam Marszałek.

Pasternak-Malicka M. (2013), *Zatrudnienie nieformalne w kontekście problematyki bezrobocia w Polsce*, [www.orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/.../\\$File/Pasternak-Malicka.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/.../$File/Pasternak-Malicka.pdf).

Szarfenberg R. (2006), *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.

Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/umiws.pdf.

Tischner J. (2000), *Jak żyć?*, Wyd. TUM, Wrocław.

„Wprost” 8/2015, <http://www.wprost.pl/ar/220815/UNICEF-ubostwo-dzieci-to-w-Polsce-duzy-problem/>.

WP Wiadomości, *Papież: bieda i bezrobocie popychają ludzi do przestępstw*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Papiez-bieda-i-bezrobocie-popychaja-ludzi-do-przestepstw>.

Żuk P. (2010), *Podziały klasowe i nierówności społeczne. Refleksje socjologiczne po dwóch dekadach realnego kapitalizmu w Polsce*, (red.) P. Żuk, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Żurawski vel Grajewski P., *Władza polityczna w Unii Europejskiej*, <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=362>.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), Warszawa.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 149, 357, 1066).

<http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/bezrobocie-rejestrowane-w-polsce/rok-2015/>.

<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/wplywy;z;vat;jeszcze;nigdy;nie;byly;tak;niskie;rzad;sie;mylil,69,0,1477189.html>.

<http://nf.pl/przedsiębiorca/niskie-wplywy-z-cit-firmy-transferuja-zyski-za-granice,48365,233>.

<http://nf.pl/przedsiębiorca/niskie-wplywy-z-cit-firmy-transferuja-zyski-za-granice,48365,233>.