

151

**Annales
Universitatis
Paedagogicae
Cracoviensis**

Studia Politologica XII

Rada Programowa

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski)
prof. dr hab. Michał Śliwa (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)
prof. dr hab. Bruno Drwęski (National Institute of Oriental Languages and Civilizations w Paryżu)
dr hab. prof. UMCS Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)
prof. Jie Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang w Seulu)

Redaktor Naczelny

prof. dr hab. Józef Łaptos

Redaktorzy tomu

dr hab. prof. UP Andrzej Żebrowski
dr Robert Kłaczyński

Redaktor statystyczny

dr Grzegorz Forys

Recenzenci

prof. dr hab. Marek Chmaj (UMCS), prof. dr hab. Andrzej Andrusiewicz (URz), prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UKW), prof. dr hab. Sylwester Wróbel (UŚ), dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK), dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH), dr hab. Leszek Porębski (prof. AGH), dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW), dr hab. prof. UW. Janina Frasz, dr hab. prof. UZ Stefan Dura, prof. dr hab. Antoni Dudek (UJ), dr hab. prof. AH w Pułtusku Jacek Wojnicki, prof. dr hab. Bronisław Pasierb (WSB Wrocław), dr hab. prof. URz Agnieszka Pawłowska, dr hab. prof. UW (UMCS) Andrzej Miszczuk, dr hab. prof. UZ Jarosław Macała, prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (UWM), prof. dr hab. Waldemar Jan Dziak (PAN), prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (UMCS), prof. dr hab. Eugeniusz Zieliński, (UW), prof. dr hab. Władysław Kucharski (UMCS), dr hab. Jacek Zieliński (UPH w Siedlcach), dr hab. Marek Ilnicki (AH w Pułtusku), prof. dr hab. Petro Sauch (UBIT w Kijowie)

Recenzenci z Instytutu Politologii UP

prof. dr hab. Andrzej Jaeschke
dr hab. prof. UP Andrzej Żebrowski
dr hab. Władysław Wic
dr hab. Stanisław Kilian
dr hab. Andrzej Kozera

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2014

ISSN 2081-3333

Wydawnictwo Naukowe UP
Redakcja/Dział Promocji
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2
tel./fax (12) 662-63-83, tel. (12) 662-67-56
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:
<http://www.wydawnictwoup.pl>

druk i oprawa
Zespół Poligraficzny UP, zam. 28/14

Konrad Krzyżak

Bezpieczeństwo lokalne w Polsce po transformacji ustrojowej – zarys problematyki

Bezpieczeństwo lokalne, jako element państwowego bezpieczeństwa wewnętrznego, należy rozumieć jako pewien typ ładu społecznego opartego na naturalnych związkach i poziomach styczności często o charakterze osobistym¹. Pełna definicja brzmi:

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 aktywności².

Przemiany społeczno-polityczne jakie zaszły w Polsce po 1989 r. dotyczyły również nowego pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a także poczucia bezpieczeństwa obywateli w kraju demokratycznym. Reformy objęły swym zasięgiem instytucje mające za zadanie chronić porządek i bezpieczeństwo publiczne. Już na przełomie 1989 i 1990 r. podjęto działania mające na celu zmiany kadrowe i organizacyjne w służbach podległych ministrowi spraw wewnętrznych, ograniczające wpływy w tym resorcie urzędników i funkcjonariuszy z nadania władz komunistycznych³. 7 marca 1990 r. stanowisko wiceministra spraw wewnętrznych objął związany z opozycją demokratyczną w okresie PRL, Krzysztof Kozłowski. W lipcu tego roku z rządu Tadeusza Mazowieckiego odeszli Czesław Kiszcak i Florian Siwicki, ostatni ministrowie gwarantujący wpływy rozwiązanej w końcu stycznia 1990 r. PZPR. Ministrem spraw wewnętrznych został Krzysztof

¹ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009, s. 23.

² Cyt. za: W. Fehler, *Lokalny wymiar...*, s. 24.

³ A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (od X wieku do współczesności)*, Szczytno 2011, s. 350.

Kozłowski. Wcześniej, 6 kwietnia 1990 r. sejm uchwalił ustawy reformujące resort spraw wewnętrznych:

- o urzędzie ministra spraw wewnętrznych;
- o Policji;
- o Urzędzie Ochrony Państwa⁴.

W ich wyniku nastąpiła gruntowna reorganizacja MSW, zlikwidowano Służbę Bezpieczeństwa i przekształcono Milicję Obywatelską w Policję. Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. silnie eksponowała obowiązek respektowania przez funkcjonariuszy godności obywateli oraz przestrzegania ochrony praw człowieka. Zaakcentowano przede wszystkim funkcję policji jako instytucji „użyteczności publicznej”⁵. Położono nacisk na rozwój policji lokalnej. Nowa służba jako organ administracji państwowej miała realizować zadania państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶.

Policja lokalna, mająca w myśl ustawodawców być jak „najbliżej obywatela”, została zlikwidowana do 1995 r., kiedy to po kolejnej nowelizacji weszła w życie ustawa o Policji, z 21 lipca 1995 r. Eksperyment z policją lokalną nie powiódł się z kilku przyczyn. Komendanci wojewódzcy i rejonowi uważali, że pozbawiona uprawnień dochodzeniowo-śledczych, była niepełnowartościową częścią służby. Nie miała ona także ustawowo sprecyzowanych zadań. Jej działalność miała opierać się na idei prewencji kryminalnej, co nie znalazło zrozumienia wśród opinii publicznej, w kręgach politycznych, ani w szeregach policji. W efekcie policja lokalna nie została efektywnie wykorzystana do działań profilaktycznych i do współpracy ze społecznościami lokalnymi⁷.

Po uchyleniu przepisów o policji lokalnej, koncepcja takiego funkcjonowania została rozszerzona w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁸. W gminach miejskich nosi ona nazwę straży miejskiej. W ustawie tej użyto sformułowania „może być utworzona”, co oznacza, że gmina nie ma obowiązku jej powołania. Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich) jest dopuszczalną formą realizacji zadań własnych gminy, polegającą na ochronie porządku publicznego na jej terenie⁹. Nadzór nad działalnością straży sprawują władze gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), natomiast w zakresie fachowym – komendant główny Policji, poprzez

⁴ Ibidem.

⁵ A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 188.

⁶ Ibidem.

⁷ J. Widacki, *Rewiry dzielnicowych. Przełom, czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000, s. 136–137.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 779), isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971230779, D19970779.pdf, dostęp 10.06.2012.

⁹ A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa...*, s. 398.

właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji¹⁰. Zgodnie z zapisami ustawy: „Straż pełni służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli”¹¹. Tak więc zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w środowiskach lokalnych jest priorytetem funkcjonowania straży gminnej. Wykonywane przez nią zadania w zakresie ochrony porządku publicznego obejmują przede wszystkim:

- 1) ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrolę ruchu drogowego;
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 4) zabezpieczenie miejsc przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia;
- 5) ochronę obiektów komunalnych i użyteczności publicznej;
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w zakresie utrzymania porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień;
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzaju zagrożeń;
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy¹².

Mimo że powołanie nowej służby jaką jest straż miejska miało za zadanie przede wszystkim zwiększyć poczucie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych, jej funkcjonowanie nie jest pozytywnie odbierane przez mieszkańców miast. Wyniki badania przeprowadzonego w 2007 roku przez CBOS pt. „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie” nie były dla straży budujące. Negatywnie kontakty ze strażami miejskimi oceniło 62,8% respondentów¹³, mimo iż tylko 7,8% przyznało, że z tą służbą miało bezpośredni kontakt. Ujemne oceny przeważały we wszystkich grupach wieku i wykształcenia, zwłaszcza wśród mieszkańców dużych miast. Jedynie górnicy (92,8%) i kadra kierownicza (52,8%) częściej dobrze niż źle oceniali miejskich stróżów prawa¹⁴. Badania te, wykonane 10 lat po wejściu w życie ustawy o strażach gminnych i 18 lat po transformacji ustrojowej, mogły mieć swoje uzasadnienie w rodzaju czynności represyjnych wykonywanych

¹⁰ R. Rojek, *Wykorzystanie straży miejskiej do realizacji zadań logistycznych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010, s. 135.

¹¹ Art. 1 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

¹² R. Rojek, *Służebna rola straży miejskiej wobec społeczności lokalnej*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku...*, s. 138.

¹³ *Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucia bezpieczeństwa Polaków*, komunikat z badań CBOS nr BS/42/2008, [w:] *Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie*, Warszawa 2008, s. 3, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12387621180.pdf>, dostęp 11.06.2012.

¹⁴ Ibidem, s. 4.

przez tę służbę¹⁵. Wielu Polaków, pamiętających dawne służby mundurowe PRL, może być na to szczególnie wyczulonych, co nakłada się na ich dzisiejszy stosunek do straży miejskiej.

By zmienić stereotypy dotyczące służb mundurowych, pozostałe z poprzedniego systemu, wprowadzane są nowe formy ich współpracy ze społecznościami lokalnymi. Jedną z nich jest ewolucja policji, polegająca na jej odchodzeniu od scentralizowanej formacji odgradzonej od społeczeństwa¹⁶. Ma temu służyć idea tzw. *community policing* (CP), definiowana jako filozofia i strategia organizacyjna, która ma promować nowe partnerstwo między obywatelami a policją¹⁷. Opiera się ona na przesłaniu, że jakość życia społeczności lokalnej poprawi się wówczas, gdy policja z mieszkańcami będą działać wspólnie. Razem będą identyfikować i rozwiązywać, według wspólnie ustalonej hierarchii ważności, takie problemy, jak przestępczość, poczucie zagrożenia, narkotyki, patologie społeczne, rozpad więzi rodzinnych i sąsiedzkich. Realizacja tego celu wymaga ścisłej współpracy: policji, lokalnej społeczności (od przeciętnego obywatela na ulicy po lokalnych społeczników), władz samorządu terytorialnego, lokalnych instytucji rządowych, środków masowego przekazu, przedstawicieli biznesu, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych¹⁸. O ile za pomocą stanowionego prawa można wywrzeć nacisk na współdziałanie policji z władzami samorządu lokalnego, o tyle w przypadku wszystkich członków społeczności lokalnej jest to niemożliwe. Dlatego *community policing* to przede wszystkim zmiana relacji między policjantami a obywatelami. Nowe stosunki muszą opierać się na swoistej umowie społecznej, zaś obywatele i ich organizacje aktywnie współdziałać z policją w utrzymaniu bezpieczeństwa, w zamian za co należy im zagwarantować wpływ na funkcjonowanie tej instytucji, poprzez udział w określaniu jej priorytetów i kontrolę pracy funkcjonariuszy¹⁹. Oczywiście forma takiego wpływu powinna być przedmiotem dyskusji, nie może powodować, iż policja będzie praktycznie uzależniona od lokalnej opinii publicznej, a przez to nie będzie należycie wykonywać innych nałożonych na nią ustawowych zadań. Jednak współdziałanie policji z całą społecznością lokalną jest bardzo istotne, ze względu na nowe wyzwania w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa obywateli, jakie postawiła transformacja ustrojowa w Polsce.

Biorąc pod uwagę takie elementy bezpieczeństwa lokalnego, jak bezpieczeństwo osobiste i porządek publiczny zauważamy, że wspomniane przemiany w 1989 r. przyniosły w Polsce duży wzrost zagrożenia przestępczością. Społeczeństwo demokratyczne, a przede wszystkim państwo prawa, jest nierozzerwalnie

¹⁵ W. Forysiak, *Bezpieczeństwo w dużym mieście w kontekście zmian ustrojowych. Wybrane aspekty socjologiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 180.

¹⁶ J. Czapska, *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne...*, s. 140.

¹⁷ Ibidem, s. 141.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem, s. 145.

złączone ze swobodami obywatelskimi, następuje zmniejszenie się systemu inwigilacji mieszkańców przez podległe państwu służby. Powoduje to zwiększenie aktywności społecznej, w tym także w sferze przestępczości. Przechodząca przez Polskę (szczególne nasilenie w latach 90. XX w.) fala przestępczości we wszystkich jej rodzajach i odmianach, w tym także skierowanej przeciwko życiu i zdrowiu człowieka, przestępczości zorganizowanej, gospodarczej, wpływała (i wpływa) na zachowania społeczne²⁰. W latach 90. ubiegłego stulecia w świadomości społecznej dominował stereotyp Polski jako kraju niezbyt bezpiecznego dla swoich obywateli. Ukształtował się on na początku transformacji ustrojowej pod wpływem znacznego wówczas wzrostu przestępczości i zmiany jej charakteru, poprzez brutalizację działań przestępczych i powstanie zorganizowanych grup o strukturze mafijnej²¹. Można stwierdzić, że był to „produkt uboczny” przemian gospodarczych i politycznych. Zakorzenieniu się tego stereotypu w świadomości społecznej sprzyjał także swobodny przebieg informacji (zniesienie cenzury). Wolne i skomercjalizowane media nie szczędziły sensacyjnych informacji o różnego rodzaju działaniach przestępczych, aferach na styku polityki, biznesu i zorganizowanej przestępczości. Oddziaływanie to było bardzo silne, ze względu na fakt, że odbiorcy nie byli wcześniej przyzwyczajeni do tego typu informacji, gdyż cenzura w prasie i telewizji z okresu PRL kreowała obraz Polski jako kraju bardzo bezpiecznego, w przeciwieństwie do zagrożeń jakie niosła ze sobą cywilizacja „zgniłego Zachodu”. Ukształtowany na początku lat 90. wizerunek Polski, jako zagrożonej przestępczością i o małym poczuciu bezpieczeństwa wśród jej obywateli, był rozpowszechniony w opinii społecznej przez długie lata. Pewne symptomy zmiany na lepsze przyniosła dopiero pierwsza dekada XXI w.²².

Analiza rozmiarów przestępczości w latach 1990–2000, w stosunku do roku 1990, stwierdzała stałą tendencję wzrostową tego zjawiska. Wyjątek stanowiły lata 1993 i 1996, kiedy był zauważalny spadek przestępczości, jednak najwyższy wzrost zjawisk przestępczych zanotowano pod koniec lat 90.²³. Szczególnie zagrażająca poczuciu bezpieczeństwa środowisk lokalnych jest przestępczość nieletnich, w pierwszych 10 latach po przemianach demokratycznych wzrosła ona o 30%²⁴.

Jak już wcześniej wspomniałem, rezygnacja demokratycznego państwa z represyjnego wykorzystywania służb przeciwko społeczeństwu miała niestety także wpływ na wytworzenie się przestępczości zorganizowanej. Analiza stanu zagrożenia działalnością rozpoznanych grup przestępczych wskazywała, że na terenie Polski w 2000 r. funkcjonowało około 400 zorganizowanych grup przestępczych,

²⁰ E. Moczuk, *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym. Raport z badań sondażowych*, Rzeszów 2003, s. 10.

²¹ *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie wspólnym zagrożeniom*, red. E.M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2011, s. 59.

²² Ibidem.

²³ E. Moczuk, *Postrzeganie bezpieczeństwa...*, s. 35.

²⁴ Ibidem, s. 38.

a w ich zakonspirowanych strukturach działało około 4200 osób²⁵. Wiele z tych kręgów tworzyło wyższą organizację o charakterze mafijnym, dążyły one do zdobycia wpływów politycznych i wysokiej pozycji gospodarczej. Mimo że ich przestępcza działalność nie ograniczała się tylko do środowisk lokalnych, a niekiedy miała nawet zasięg międzynarodowy, to wytworzyły się w owym okresie tzw. „miasta prywatne” polskiej mafii, jak: Pruszków czy Wołomin, gdzie przestępcy *de facto* rządzą, terroryzując władze lokalne i wszystkich mieszkańców. Przykładem patologicznego oddziaływania przestępczości zorganizowanej na społeczeństwo lokalne była głośna sprawa w Skarżysku-Kamiennej. Przed Sądem Okręgowym w Kielcach toczył się proces „związku przestępczego o charakterze zbrojnym”, który działał w Skarżysku-Kamiennej pod przywództwem Leszka K. O tym mieście szeroka opinia publiczna dowiedziała się w styczniu 2007 r., kiedy właściciel firmy „Wtórpol” oświadczył, że nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa swoim pracownikom i musi zamknąć zakład zatrudniający prawie 800 osób. Okazało się, że budynki firmy były systematycznie podpalane i okradane, ostrzelano z broni maszynowej dom jednego z pracowników, pod mercedesa właściciela podłożono ładunki wybuchowe²⁶. Mieszkańcy miasta szybko powiązali te wypadki z Leszkiem K. i jego gangiem, ludzie wierzyli, że ta bandycka grupa jest nietykalna, ponieważ stoją za nią wpływowe osoby (podobnie myśleli niektórzy policjanci). Powszechnie było wiadomo, że lokalni przedsiębiorcy, samorządowcy, politycy, a także zwykli obywatele zgłaszali się do Leszka K. po tzw. „przysługę”²⁷. Testem lojalności mieszkańców Skarżyska-Kamiennej wobec grupy przestępczej był haracz, który stał się sprawą oczywistą, a zatem płacili go wszyscy, zarówno fryzjer, sprzedawczyni z kiosku, jak i właściciele restauracji i zakładów usługowych. Zastraszenie społeczności miasta, któremu władze samorządowe i funkcjonariusze miejscowej policji nie zapewniały minimum bezpieczeństwa, doprowadziło do sytuacji, że wielu nie traktowało procedury ściągania haraczu jako przestępczego wymuszenia, ale raczej na zasadzie wymiany – pieniądze za usługę²⁸. Przykład wydarzeń ze Skarżyska-Kamiennej pokazuje, jak łatwo społeczności lokalne mogą – wobec słabości instytucji państwowych i władz samorządowych – znaleźć się na łasce i niełasce zorganizowanych grup przestępczych.

Wejście Polski w XXI wiek sytuacji zagrożenia przestępczością zasadniczo nie zmieniło, liczba czynów karalnych pomiędzy rokiem 2000 a 2005 ciągle rosła, najsilniejszy ich spadek nastąpił w okresie 2005–2007²⁹. Tendencję spadkową prze-

²⁵ K. Dorosz, *Współczesny wymiar bezpieczeństwa państwa i obywatela wobec aktualnych zagrożeń, wyzwań i szans Polski w XXI wieku*, [w:] *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – nowe wyzwania*, red. J. Pięta, B. Pruski, Warszawa 2011, s. 274.

²⁶ J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011, s. 482.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s. 483.

²⁹ K. Dziurzyński, A. Sawicki, *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokoju i zagrożeń*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 254. Na pewno odegrała tu swoją rolę zmiana filozofii w stosunku do osób popełniających czyny karalne. Po transformacji ustrojowej w Polsce

stępstw zauważono także w roku 2008, lecz była ona niewielka³⁰. Według analiz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji za 2010 r. (*Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*)³¹, poczucie bezpieczeństwa Polaków w ostatnich latach jednak wzrasta. Według badań, 70% obywateli uważa, że w Polsce żyje się bezpiecznie (przeciwnie zdanie miało 26% respondentów). Jeżeli chodzi o środowisko lokalne, to aż 86% respondentów uznało swoje otoczenie (dzielnica, osiedle, wieś) za bezpieczne i spokojne (13% pytanych miało odmienne zdanie)³². Jednocześnie autorzy raportu zauważyli wzrost przestępstw kryminalnych w stosunku do roku 2009 o 2%, przy czym nieletni dokonali ich o 17% więcej niż rok wcześniej³³. Wniosek z przeprowadzonych badań był taki, że mimo zwiększenia się poczucia bezpieczeństwa Polaków nadal należy podnosić skuteczność działania poszczególnych służb oraz części administracji ogólnopaństwowej i samorządowej funkcjonującej w obszarze bezpieczeństwa. W głównej mierze zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa zależy od właściwego poziomu kompetencji funkcjonariuszy i pracowników administracji, a także od stosownych nakładów ze strony budżetu państwa, tym bardziej że ograniczanie, wykrywanie i karanie czynów kryminalnych ogranicza straty ponoszone przez Skarb Państwa na skutek popełnianych przestępstw³⁴.

Tendencje wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród Polaków, jakie wynikają z *Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, potwierdzają wyniki badania CBOS³⁵. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo społeczności lokalnych to najbezpieczniej w swoim miejscu zamieszkania czują się mieszkańcy wsi i małych miasteczek (do 20 tys. ludności). O tym, że w ich miejscowości nie jest bezpiecznie i spokojnie,

rozgorzała dyskusja, czy w stosunku do przestępców trzeba kłaść większy nacisk na ich resocjalizację czy jednak odstraszać nieuchronnością kary. Przychodząca do władzy w 2005 r. partia Prawo i Sprawiedliwość swoją popularność w dużej mierze zawdzięczała osobie Lecha Kaczyńskiego, który jako minister sprawiedliwości i prokurator generalny w rządzie Jerzego Buzka w latach 2000–2001 dał się poznać jako zdecydowany zwolennik bezwzględnej walki z przestępczością, czym zyskał sobie duże zaufanie społeczne. Rządy PiS z koalicjantami w latach 2005–2007 kontynuowały „twardy kurs” w stosunku do osób łamiących prawo (minister sprawiedliwości i prokurator generalny Zbigniew Ziobro), co miało wymierne wyniki w spadku przestępczości.

³⁰ Ibidem.

³¹ *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, http://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/9258/Raport_o_stanie_bezpieczenstwa_w_Polsce_w_2010_roku.html, dostęp 13.06.2012.

³² *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, s. 13–14, *Raport_o_stanie_bezpieczenstwa_w_Polsce_w_2010_roku.pdf*, dostęp 14.06.2012.

³³ Ibidem, s. 359–360.

³⁴ Ibidem, s. 365.

³⁵ *Opinie o poczuciu bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością*, komunikat z badań CBOS nr BS/80/2010, Warszawa 2010, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_080_10.PDF, dostęp 16.06.2012.

mówi tylko co szesnasty mieszkaniec wsi (6%). Ten współczynnik niestety nie odnosi się do ludności największych polskich aglomeracji, gdzie co piąty mieszkaniec uważa swoje miasto za niebezpieczne³⁶. Interesujące jest, że mieszkańcy mniejszych miejscowości częściej niż osoby żyjące w większych miastach są przeświadczeni o wysokim poziomie zagrożenia przestępczością w Polsce, jednocześnie swoje miejsce zamieszkania oceniają lepiej niż mieszkańcy większych aglomeracji. Ocenę bezpieczeństwa w najbliższej okolicy po części warunkuje również sytuacja materialna ankietowanych. Co piąta osoba, która jest niezadowolona ze swoich warunków materialnych, uważa swoje miejsce zamieszkania za niebezpieczne i niespokojne (21%). Natomiast u ludzi dobrze usytuowanych jedynie 8% negatywnie ocenia pod tym względem swoją okolicę³⁷. Musimy jednak pamiętać, że obecnie w Polsce duża grupa ludzi o wysokim statusie materialnym zamieszkuje (lub pragnie zamieszkać) na strzeżonych osiedlach³⁸. Tym samym w jakimś stopniu alienują się nawet ze społeczności własnego miasta i problemy bezpieczeństwa związane z przestępczością, takie jak: kradzieże, rozbój, niszczenie mienia, nie dotyczą ich wcale, albo w bardzo niewielkim stopniu.

Ankietowani częściej boją się o najbliższą rodzinę niż o samych siebie. Ponad połowa (54%) respondentów zadeklarowała, że boi się o bezpieczeństwo swoich bliskich. W 2010 roku o 6 punktów procentowych, w porównaniu do roku 2009, wzrósł odsetek osób wyrażających obawę, że członkowie ich rodzin mogą stać się ofiarami przestępstw³⁹. Prawdopodobieństwo to wzrasta wraz z wielkością miejsca zamieszkania. W latach 2005–2012 co trzeci mieszkaniec największych miast polskich (34%) został okradziony, w przypadku osób żyjących na wsi tylko 13% zadeklarowało, że stali się ofiarami wspomnianego czynu karalnego⁴⁰. Tak więc małe lokalne środowiska są w znacznie mniejszym stopniu zagrożone przestępstwami niż społeczności dużych i bardzo dużych miast w Polsce.

Badania opinii publicznej, wskazujące w ostatnich latach na stały wzrostowy trend poczucia bezpieczeństwa obywateli państwa polskiego, pokazały w bieżącym roku tendencję spadkową w tym aspekcie życia społecznego⁴¹. Dwie trzecie ankietowanych (66%) uważa Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie, przeciwnego zdania jest prawie co trzeci badany (31%). W ciągu ostatniego roku opinie na ten temat uległy pogorszeniu, o 9% zmniejszył się odsetek badanych, uznających Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie, o tyle samo wzrosła liczba niezadowolonych

³⁶ Ibidem, s. 3.

³⁷ Ibidem.

³⁸ *Lemingi chcą żyć w spokoju. Rozmowa Roberta Mazurka z Rafałem Chwedorukiem*, „Plus Minus”, Tygodnik „Rzeczpospolitej”, nr 24 (1007), 16–17 czerwca 2012 r.

³⁹ *Opinie o poczuciu bezpieczeństwa...*, s. 4.

⁴⁰ Ibidem, s. 6.

⁴¹ *Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością*, komunikat z badań CBOS nr BS/62/2012, Warszawa 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_062_12.PDF, dostęp 17.06.2012.

ze stanu bezpieczeństwa. Obecnie kwestia bezpieczeństwa jest postrzegana przez obywateli podobnie jak w latach 2008–2009⁴². Jednocześnie utrzymuje się bardzo wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa ludzi w miejscu zamieszkania (89% badanych zadeklarowało, że miejsce, w którym mieszka, jest bezpieczne). Tak jak w poprzednich sondażach, bardziej bezpieczni czujemy się na wsiach, mniej w dużych i największych aglomeracjach. Konkludując, z tegorocznych badań wynika, że pogorszyły się opinie o stanie bezpieczeństwa w kraju, ale jednocześnie nie miało to wpływu na oceny bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, które są obecnie najwyższe od notowanych od końca lat 80. ubiegłego wieku⁴³. W całym kraju, a także w społecznościach lokalnych, nie wzrosło też poczucie zagrożenia przestępczością, a poziom obaw w tym zakresie jest w ostatnich latach w miarę stabilny⁴⁴.

Za zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego nie odpowiadają jedynie sprawnie działające służby mundurowe. W dzisiejszym podziale administracyjnym kraju wiele z kompetencji przysługujących wcześniej władzy centralnej przeszło do władz samorządowych, w tym kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Nowy podział obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. wprowadził 16 samorządowo-rządowych województw, 208 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich (w miastach) oraz utrzymał 2489 gmin. Wdrożone zmiany spowodowały upodmiotowienie wspólnot lokalnych i zwiększyły odpowiedzialność władz samorządowych w zakresie zaspokajania potrzeb ich wyborców. Był to bardzo ważny krok w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego, wzmacniający tożsamość regionalną i lokalną oraz poczucie wspólnoty, odpowiedzialności i więzi ze swoją „małą Ojczyzną”⁴⁵.

W przypadku samorządu powiatowego organem pomocniczym starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz realizacji zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest komisja bezpieczeństwa i porządku. Funkcjonuje ona przez kadencyjny okres 3 lat. Do jej zadań należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;

- 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonują-

⁴² Ibidem, s. 1.

⁴³ Ibidem, s. 2.

⁴⁴ Ibidem, s. 5.

⁴⁵ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 119.

cych na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

5) opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z oceną zagrożeń, opiniowanie pracy podmiotów porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz powiatowych służb, straży i inspekcji, a także opiniowanie projektów współdziałania tychże podmiotów;

7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli⁴⁶.

W ramach wykonywanych zadań komisja porządku publicznego i bezpieczeństwa może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, jak również z fundacjami, stowarzyszeniami, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz z innymi organizacjami i instytucjami. Działalność komisji jest finansowana ze środków własnych powiatu. W celu wykonywania swoich zadań, jej przewodniczący może żądać od Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji na temat ich pracy. Wyłączeniu spod kontroli tej komisji podlegają dane dotyczące akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiały operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze⁴⁷.

Uprawnienia organów gminy w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócania porządku pozwalają radzie gminy żądać od właściwych komendantów Policji sprawozdania z ich działalności lub też informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Na ich podstawie rada gminy może podjąć uchwałę, w której określa istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, tym samym wskazując miejscowej Policji kierunki przyszłych priorytetowych działań⁴⁸. W przypadku władz gminy jej uprawnienia w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego nie są tak wyraźnie skonkretyzowane, jak w wypadku władz powiatu. Pojęcie bezpieczeństwa społeczności lokalnej realizowanego przez gminę jest bardzo szerokie i w jego ramach mieszczą się zadania z zakresu ładu przestrzennego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, utrzymanie czystości i porządku, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej⁴⁹.

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578), Art. 38a ust. 2, s. 18, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578_D19980578.pdf, dostęp 18.06.2012.

⁴⁷ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 51.

⁴⁸ Ibidem, s. 46.

⁴⁹ Ibidem.

Władze lokalne mają również ustawowe zadania w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej, czyli każdej sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu właściwych organów administracji publicznej, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków⁵⁰. Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, natomiast w przypadku sytuacji nagłej minister spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o podjętych działaniach premiera. Model systemu zarządzania kryzysowego w Polsce kształtują regulacje prawne zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym⁵¹. Czteroszczeblowość systemu zarządzania kryzysowego określa poziomy prowadzenia działania, poczynawszy od rządowego (krajowego), poprzez wojewódzki, powiatowy, na gminnym kończąc⁵². Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy, powiatu i województwa są odpowiednio: wójt, starosta i wojewoda. Domeną tych urzędników jest realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, obejmującego całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego.

Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują:

- 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- 3) przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonywania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów⁵³.

Zadania te powinny także uwzględniać:

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej;
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;
- 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;

⁵⁰ Ibidem, s. 51.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590), <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070890590,D20070590Lj.pdf>, dostęp 18.06.2012.

⁵² *Bezpieczeństwo mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, red. K. Liedel, P. Piasecka, Warszawa 2011, s. 137.

⁵³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym..., art. 4 ust. 1.

5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych⁵⁴.

Na poziomie gminy wymienione zadania wójt (burmistrz, prezydent miasta) realizuje przy pomocy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego komórki urzędu gminy (miasta) oraz gminnego (miejskiego) zespołu zarządzania kryzysowego (GZZK), który jest organem opiniodawczo-doradczym. GZZK tworzone jest na mocy zarządzenia wójta, on także określa jego skład, siedzibę, organizację i tryb pracy. W celu wypełnienia obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa ludności wójt może utworzyć gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego (CZK)⁵⁵. Na terenie powiatu w sprawach zarządzania kryzysowego organem właściwym jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań należy m.in.: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, wykonywaniem przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatu, przeciwdziałaniem skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵⁶. Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego (PZZK) działa na tych samych zasadach przewidzianych dla zespołu gminnego. W jego skład wchodzi osoba powołana przez starostę spośród pracowników starostwa powiatowego, powiatowych jednostek organizacyjnych lub jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych oraz przedstawiciele społecznych organizacji pracowniczych. W pracach tego zespołu mogą uczestniczyć inne osoby zaproszone przez starostę, a także powołani przez niego eksperci⁵⁷.

Samorząd województwa wykonuje obowiązki nałożone na niego, w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej, na mocy ustaw w zakresie obronności i bezpieczeństwa publicznego⁵⁸. Do zadań wojewody w obszarze zarządzania kryzysowego należy m.in. kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa, realizowanie zadań z zakresu planowania cywilnego, wnioskowanie o użycie pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W jego gestii jest także zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej⁵⁹.

⁵⁴ Ibidem, Art. 4 ust. 2.

⁵⁵ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 52–53.

⁵⁶ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa 2010, s. 152.

⁵⁷ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 53.

⁵⁸ Z. Trejnis, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku...*, s. 168.

⁵⁹ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu...*, s. 151.

W szeroko rozumianym bezpieczeństwie lokalnym (a także bezpieczeństwie narodowym) oprócz zagadnień związanych z zapewnieniem przez organy władzy samorządowej i odpowiednie służby mundurowe ochrony życia i mienia obywateli, obrony przed przestępczością, czy z reagowaniem na zjawiska kryzysowe (klęski żywiołowe, epidemie, terroryzm), ważne miejsce zajmują zagrożenia związane z bezpieczeństwem społecznym w rozumieniu socjalnym. Chodzi tu przede wszystkim o wsparcie przez władze lokalne ludzi wykluczonych, zmarginalizowanych, walkę z bezrobociem, patologiami, pomoc rodzinie⁶⁰. Polityka społeczna realizowana przez organy władzy publicznej, w tym samorządowej, ma na celu obronę człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, a następnie także rozwojowych. Działalność państwa w sferze polityki społecznej ma na celu:

- 1) poprawę pozycji grup słabych ekonomicznie i społecznie;
- 2) zapobieganie czynnikom zagrażającym egzystencji najuboższych grup społecznych;
- 3) organizowanie postępu społecznego;
- 4) obronę przed niezaspokojeniem elementarnych i rozwojowych potrzeb ludzkich;
- 5) łagodzenie nierówności i ubóstwa, minimalizację społecznego ryzyka i optymalizację podziału pomyślności⁶¹.

W tak przedstawionym ujęciu polityka społeczna ma wymiar krajowy, regionalny, jak również lokalny. Ten wymiar społeczno-ekonomicznych zagrożeń wiązał bezpieczeństwo Polski z procesem transformacji ustrojowej. Proces ten został okupiony bardzo wysokimi kosztami społecznymi, drastycznym spadkiem poziomu życia wielu grup społecznych, bezrobociem i pogłębianiem się nierówności społecznych. Transformacja już na samym początku ujawniła istnienie olbrzymiego potencjału zbędnego zatrudnienia. Strukturalne bezrobocie w Polsce jest jednym z najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych, dodatkowo około 80% zarejestrowanych bezrobotnych nie ma lub utraciło prawo do zasiłku⁶².

Zagrożenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych związane z aspektem ekonomicznym stanowią ogromne wyzwanie dla władz samorządowych. Bezrobocie strukturalne i brak perspektyw zatrudnienia powodują wzrost przestępczości, alienację licznych grup społecznych ze wspólnot lokalnych. Duża liczba obywateli niezadowolonych ze swojej pozycji materialnej, a często żyjących na skraju ubóstwa, może doprowadzić do zamieszek i niepokojów społecznych tak w całym kraju, jak i w regionach szczególnie zagrożonych pauperyzacją społeczeństwa. Na poziomie

⁶⁰ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 122.

⁶¹ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 418–419.

⁶² M. Kubicka, *Ekonomiczne determinanty bezpieczeństwa Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2004, s. 176.

gmin, powiatów i województw wprowadzane są regionalne programy zwalczania bezrobocia i biedy, niestety nie zawsze dają one spodziewane efekty. Powiatowe Urzędy Pracy starają się aktywizować bezrobotnych przez organizowanie szkoleń przekwalifikujących czy też przez pomoc finansową dla osób pragnących otworzyć własną działalność gospodarczą (środki z funduszy europejskich). Gminy pomagają najuboższym przez zasiłki czy dofinansowanie opłat mieszkaniowych. Niestety, te działania jedynie niwelują skutki „terapii szokowej” przejścia z socjalizmu do kapitalizmu po 1989 roku. Nie rozwiązano definitywnie problemów bezrobocia i ubóstwa, rodzących często zachowania patologiczne i przestępcze, bardzo niekorzystnie oddziałujące na poczucie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarówno w skali całego kraju, jak i społeczności lokalnych. Prawdopodobnie zapewnienie Polakom bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego będzie najważniejszym wyzwaniem, z jakim w najbliższych latach borykać się będą władze centralne i samorządowe naszego państwa.

Mimo iż Polska w ostatnich 23 latach przeszła ogromne, w zdecydowanej większości pozytywne zmiany, to jednak ciągle pozostaje dużo do zrobienia i naprawienia w wielu dziedzinach życia społecznego (także w sferze bezpieczeństwa narodowego, regionalnego i lokalnego). Poczucie bezpieczeństwa wspólnot lokalnych, ludzi żyjących w „małych Ojczyznach”, jest miernikiem zaufania wszystkich Polaków do państwa i jego instytucji.

Bibliografia

- Czapska J., *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000.
- Dorosz K., *Współczesny wymiar bezpieczeństwa państwa i obywatela wobec aktualnych zagrożeń, wyzwań i szans Polski w XXI wieku*, [w:] *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – nowe wyzwania*, red. J. Pięta, B. Pruski, Warszawa 2011.
- Dziurzyński K., Sawicki A., *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010.
- Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009.
- Forysiak W., *Bezpieczeństwo w dużym mieście w kontekście zmian ustrojowych. Wybrane aspekty socjologiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010.
- Guzik-Makaruk E.M. (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Warszawa 2011.
- Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006.
- Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucia bezpieczeństwa Polaków*, komunikat z badań CBOS nr BS/42/2008, [w:] *Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie*, Warszawa 2008, s. 3, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12387621180.pdf>.

- Kubicka M., *Ekonomiczne determinanty bezpieczeństwa Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2004.
- Lemingi chcą żyć w spokoju. Rozmowa Roberta Mazurka z Rafałem Chwedorukiem, „Plus Minus”, Tygodnik „Rzeczpospolitej”, nr 24 (1007), 16–17 czerwca 2012 r.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011.
- Liedel K., Piasecka P. (red.), *Bezpieczeństwo mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa 2010.
- Misiuk A., *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zarys dziejów (od X wieku do współczesności)*, Szcztytno 2011.
- Moczuk E., *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym. Raport z badań sondażowych*, Rzeszów 2003.
- Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością*, komunikat z badań CBOS nr BS/62/2012, Warszawa 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_062_12.PDF.
- Opinie o poczuciu bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością*, komunikat z badań CBOS nr BS/80/2010, Warszawa 2010, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_080_10.PDF.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, [Raport_o_stanie_bezpieczenstwa_w_Polsce_w_2010_roku.pdf](#).
- Rojek R., *Służebna rola straży miejskiej wobec społeczności lokalnej*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009.
- Rojek R., *Wykorzystanie straży miejskiej do realizacji zadań logistycznych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Trejnīs Z., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590), <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070890590,D20070590Lj.pdf>.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 779), isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971230779,D19970779.pdf.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578), s. 18, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578,D19980578.pdf>.
- Widacki J., *Rewiry dzielnicowych. Przełom, czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000.
- Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej. Zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011.

Local security in Poland after the transformations of the political system – the outline of the problem

Abstract

The author of the article discusses the issue of local security in Poland in the period after the turbulent changes in 1989. He presents how changes to the country's political system led to a considerable redefinition of national security. He also determines how the situation influenced the development of a new strategic culture.

Key words: security, transformation, political system

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Izabela Szkurlat

Jednostki antyterrorystyczne polskiej policji i ich zadania

Wstęp

„Organy policji zostały powołane do wykonywania wyznaczonych przez prawo zadań państwowych. [...] Jednym z podstawowych zadań wyznaczonych w ustawie o Policji¹ jest inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi i organizacjami społecznymi”². Tym samym niezbędna jest odpowiednia struktura i wyszkolenie funkcjonariuszy policji. Zmieniający się na przestrzeni lat katalog dokonywanych przestępstw wymusza dostosowanie jednostek policyjnych do panujących realiów.

„Utrzymujący się w Polsce poziom przestępczości, pojawienie się nowych jej kategorii, brutalność przestępców i liczba aktów terroru przy użyciu broni palnej i materiałów wybuchowych powodują, iż zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa jest obecnie jednym z najwyższych zadań państwa”³.

Jednostki antyterrorystyczne – Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne i Sekcje Antyterrorystyczne Policji – są odpowiedzią na pojawiające się liczne akty terroru kryminalnego w Polsce. Ponadto mogą również zostać wykorzystane w przypadku potencjalnych aktów terroryzmu na terenie naszego kraju.

Pojęcia terroryzmu, antyterroryzmu, kontrterroryzmu i terroru kryminalnego

Terroryzm nie posiada jednej definicji. R. Borkowski pisze:

Definicje terroryzmu są różnorakie, stąd też literatura przedmiotu na całym świecie zawiera ogromną ich liczbę. Rozumienie pojęć terroryzmu, terroru oraz innych form przemocy politycznej zmienia się na przestrzeni dziejów. Różne są też polityczne i moralne oceny działań grup stosujących terroryzm w walce politycznej. Dlatego też, ze względu na różnice stanowisk między państwami nie udało się dotychczas wypracować wspól-

¹ Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.

² B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 93.

³ Ibidem, s. 95.

nego stanowiska w tej sprawie na forum międzynarodowym. To co przez jedno państwo uważane jest za terroryzm, inne określają mianem walki narodowowyzwoleńczej albo działań partyzanckich⁴.

Marek Borucki definiuje terroryzm jako:

precyzyjnie zaplanowane i zorganizowane działanie grup, organizacji – rzadziej pojedynczych osób – mające na celu wymuszenie od władz państwowych lub społeczeństwa ustępstw, różnych świadczeń, podjęcie lub zaniechanie jakichś działań, najczęściej ze szkodą dla innych. Terroryści posługują się szantażem, ruszają obowiązujący porządek prawny, postępują okrutnie i bezwzględnie, są zupełnie obojętni na cierpienia osób postronnych. Charakteryzuje ich nie tylko brak szacunku dla cudzego życia, ale i dla własnego⁵.

Inną definicję terroryzmu proponuje Jacek Czaputowicz:

Terroryzm możemy określić jako przemoc o podłożu politycznym, która zwykle jest skierowana przeciwko ludności cywilnej, stosowana przez podmioty niepaństwowe, ukierunkowana na wywołanie zagrożenia i zastraszania określonej grupy społecznej, organizacji lub rządu w celu wymuszenia zmiany zachowania⁶.

Pojęcie terroryzmu nie jest zatem sprecyzowane, posiada jednakże powtarzające się kategorie w definicjach. Alex P. Schmid i Albert J. Jongman w swoim dziele z 1988 roku⁷ poddali analizie 109 definicji terroryzmu. Wyróżnili w nich 22 powtarzające się elementy, między innymi: przemoc, siłę, polityczność, strach, podkreślenie terroru czy też zastraszanie⁸.

Jedną z formą zwalczania terroryzmu jest antyterroryzm.

Działania antyterrorystyczne – mające charakter obronny i zapobiegawczy. Obejmują one tworzenie antyterrorystycznego prawa i procedur, wywiad i kontrwywiad, mające zapobiec możliwościom dostępu przestępców i terrorystów do instalacji, materiałów, broni, zaplecza logistycznego, dokumentów czy informacji na temat potencjalnych celów zamachu. Organizowane są także akcje szkoleniowe i uświadamiające wśród społeczeństwa, pracowników potencjalnie zagrożonych zakładów oraz funkcjonariuszy wszelkich służb państwowych, które mogą zostać włączone do działań zwalczających terroryzm⁹.

⁴ R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2007, s. 37.

⁵ M. Borucki, *Terroryzm. Zło naszych czasów*, Warszawa 2002, s. 3.

⁶ J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 78.

⁷ A.P. Schmid, A.J. Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick 1988.

⁸ Szerzej na ten temat: J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 78–79.

⁹ T. Jarmoła, *Kontrterroryzm*, Gdańsk 2009, s. 19–20.

Kolejną formą zwalczania terroryzmu jest kontrterroryzm.

Działania kontrterrorystyczne – mające charakter zaczepny, realizowane przez wyspecjalizowane policyjne i wojskowe formacje państwowe. Wchodzące w skład owych formacji wyspecjalizowane pododdziały kontrterrorystyczne są w praktyce „zbrojnym ramieniem” działań antyterrorystycznych¹⁰.

Odnosząc się do charakteru realizowanych przez te pododdziały zadań – kontrterrorystycznych, poprawnie należałoby określić je mianem pododdziałów kontrterrorystycznych. Nazewnictwo to jak do tej pory nie przyjęło się w powszechnym użyciu w naszym kraju [...] ¹¹.

Terror kryminalny jest przedsięwzięciem z udziałem przemocy, którymi posługują się zorganizowane grupy przestępcze¹².

[...] zdarzenia mające charakter terroru kryminalnego [w Polsce – przyp. J. Sz.] z użyciem broni i materiałów wybuchowych występowały dość często, przede wszystkim w latach największego rozwoju zorganizowanych grup przestępczych, tj. w latach 1998–2002. Od tego czasu zdarzenia z użyciem materiałów wybuchowych występują coraz rzadziej. [...] Obiektami będącymi przedmiotem zamachów są najczęściej: posesje prywatne, samochody, mieszkania w blokach, lokale gastronomiczne, kluby fitness i solaria oraz sklepy i garaże. Wynika z tego, że wybuchy ładunków wybuchowych mogą mieć przede wszystkim charakter porachunkowy lub też są elementem zastraszania konkurencji¹³.

Pododdziały antyterrorystyczne w polskiej policji

W 1976 roku w Polsce został utworzony pierwszy pododdział antyterrorystyczny. Argumentem, który przemawiał za powołaniem takiego oddziału, były akty terroryzmu dokonywane w innych krajach europejskich. Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28.02.1976 roku w sprawie utworzenia Wydziału Zabezpieczania Komendy Stołecznej Milicji do zwalczania aktów przemocy utworzono milicyjną jednostkę specjalną na wzór jednostki z Finlandii¹⁴.

W 1978 roku Decyzją Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 01.03.1978 roku w sprawie powołania w wydzielonych Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej Plutonów Specjalnych, utworzono jednostki wspierające Wydział Zabezpieczenia. Powstały one w Łodzi, Gdańsku, Katowicach, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie i Wrocławiu¹⁵.

¹⁰ Ibidem, s. 20.

¹¹ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 101.

¹² Szerzej na ten temat: W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 79.

¹³ Ibidem, s. 82.

¹⁴ Szerzej na ten temat: K. Jałoszyński, *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?* Warszawa 2001, s. 49.

¹⁵ Ibidem, s. 50.

Decyzja Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z dnia 19.07.1980 roku w sprawie utworzenia Drużyn Specjalnych w Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej nie do końca sprawdziła się w praktyce.

Tak małe ogniwa specjalne nie mają racji bytu. W większości województw były one specjalne tylko z nazwy. Brak odpowiedniego zaplecza szkoleniowego, kadry instruktorskiej, wykorzystywanie milicjantów tych drużyn do normalnej służby patrolowej uniemożliwiały prawidłowe przygotowanie ich do wykonywania zadań o charakterze specjalnym¹⁶.

Skutkiem było rozwiązanie drużyn specjalnych w styczniu 1985 roku¹⁷.

W latach osiemdziesiątych XX wieku w Polsce miały miejsce liczne przypadki uprowadzeń samolotów PLL LOT. Było to spowodowane sytuacją społeczno-polityczną¹⁸. W odpowiedzi na tego typu zagrożenie zmieniono strukturę Wydziału Zabezpieczenia.

Zgodnie z rozkazem organizacyjnym powiększono stan etatowy wydziału z 47 do 237 funkcjonariuszy. Powstało tzw. skrzydło LOT, liczące 140 milicjantów, którego zadaniem była ochrona przed uprowadzeniem statków powietrznych PLL LOT na rejsach krajowych. Zadanie to wykonywały 2–3-osobowe patrole specjalne na pokładzie samolotu¹⁹.

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30.08.1984 roku w sprawie zadań resortu spraw wewnętrznych w zakresie walki z terroryzmem nakładało obowiązek walki z terroryzmem na Milicję Obywatelską. Pododdziały Milicji Obywatelskiej mogły być użyte m.in. do zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego przez osoby posiadające broń palną, zagrożenia obiektów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i innych niebezpiecznych wydarzeń itd.²⁰.

W miejsce Milicji Obywatelskiej ustawa z dnia 06.04.1990 roku wprowadzała Policję²¹. W rozdziale 2 dotyczącym organizacji Policji widniał zapis, że w skład Policji wchodzi oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne²².

Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 6/90 z dnia 03.08.1990 roku w sprawie organizacji oddziałów prewencji i pododdziałów antyterrorystycznych Policji zmieniało strukturę organizacyjną, m.in. zlikwidowano Wydział Zabezpieczenia, a powołano Wydział Antyterrorystyczny, zlikwidowano sekcję LOT²³.

¹⁶ Ibidem, s. 51.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Szerzej na ten temat: E. Ciborowska, *Wybrane przypadki piractwa powietrznego w Polsce w latach 80.*, „Terroryzm. Zagrożenia, prewencja, przeciwdziałanie”, 1/2008, s. 6–9.

¹⁹ K. Jałoszyński, *Terroryzm czy terror kryminalny...*, s. 52.

²⁰ Szerzej na ten temat: M. Cupryjak, *Prewencja antyterrorystyczna w świetle współczesnych zagrożeń*, Szczecin 2010, s. 100–101; S.Z. Bukowski, *Terroryzm europejski. Geneza i współczesne zagrożenia*, Słupsk 2010, s. 138.

²¹ Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.

²² Ibidem.

²³ Szerzej na ten temat: K. Jałoszyński, *Terroryzm czy terror kryminalny...*, s. 54–55.

Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3/96 z dnia 05.02.1996 roku w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego określiło zadania pododdziałów antyterrorystycznych Policji oraz nakładało dodatkowy obowiązek na komendantów wojewódzkich Policji²⁴.

Zmiany jakie zaszły w podziale administracyjnym Polski wprowadziły także przeobrażenia w pododdziałach antyterrorystycznych. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 13/99 z dnia 28.01.1999 roku określało „nowe rejony odpowiedzialności dla pododdziałów antyterrorystycznych”²⁵.

Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28.09.2007 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji²⁶ określa zakres działania samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego Policji²⁷:

- 1) fizyczne zwalczanie terroryzmu poprzez prowadzenie działań rozpoznawczych oraz bojowych przy użyciu taktyki antyterrorystycznej, zmierzających do likwidowania zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałanie zdarzeniom o takim charakterze;
- 2) prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych;
- 3) wykonywanie innych działań niż określone w pkt 1 i 2, wymagających użycia specjalistycznych sił i środków będących na wyposażeniu pododdziału lub konieczności stosowania specjalnej taktyki działania;
- 4) organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego dla policjantów pododdziału.

Akty terrorystyczne z 11 września 2001 roku zmieniły światowe podejście do terroryzmu. Tym samym Polska również podjęła próby zmiany w jednostkach antyterrorystycznych. Od 2002 roku rozpoczęto prace, które miały zakończyć się stworzeniem nowego systemu pododdziałów antyterrorystycznych Policji z osobnym centralnym pododdziałem antyterrorystycznym. Z różnych przyczyn nie doszły one do skutku. Po tragicznych wydarzeniach w Magdalence w 2003 roku wykonano niezbędne prace legislacyjne i powołano Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji. W 2004 roku Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji zostało pozbawione samodzielności. W 2008 roku ponownie Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji stało się centralnym pododdziałem antyterrorystycznym²⁸.

²⁴ Szerzej na ten temat: K. Jałoszyński, *Terroryzm czy terror kryminalny...*, s. 57–58.

²⁵ Szerzej na ten temat: M. Cupryjak, *Prewencja antyterrorystyczna...*, s. 103–104.

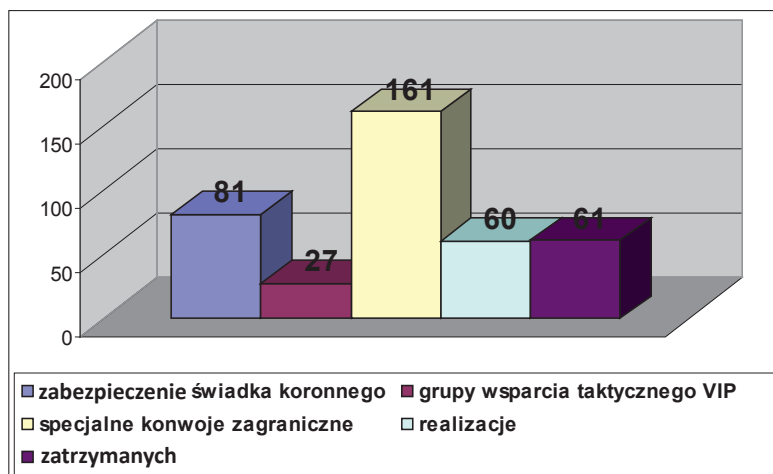
²⁶ Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2007 r., nr 18, poz. 135.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Szerzej na ten temat: S. Kulczyński, *Przegląd i charakterystyka jednostek przeznaczonych do walki z terroryzmem*, [w:] *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Aspekty organizacyjne i prawne*, red. K. Jałoszyński Warszawa 2010, s. 273–279.

Zadaniem BOA KGP jest fizyczne zwalczanie terroryzmu, prowadzenie działań bojowych, koordynowanie i nadzorowanie działań samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji, w tym:

- 1) gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie bieżących informacji o zaistniałych aktach terroru, metodach i formach działania sprawców oraz przedsięwzięciach podejmowanych w celu zwalczania tego rodzaju aktów;
- 2) nadzorowanie przygotowań do działań samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji, zespołów minersko-pirotechnicznych oraz negocjatorów;
- 3) prowadzenie działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałaniu zdarzeniom o tym charakterze;
- 4) prowadzenie negocjacji policyjnych w ramach operacji i akcji antyterrorystycznych;
- 5) zapewnienie, przez realizację programu szkolenia, stałej gotowości do prowadzenia działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych oraz innych działań, wymagających użycia specjalistycznych sił i środków, a także specjalnej taktyki działania;
- 6) określanie potrzeb szkoleniowych, inicjowanie oraz uczestniczenie w organizowaniu szkoleń i doskonalenia zawodowego policjantów w komórkach antyterrorystycznych, komórkach właściwych w sprawach minersko-pirotechnicznych i w sprawach negocjacji policyjnych jednostek organizacyjnych Policji;
- 7) współdziałanie z krajowymi i zagranicznymi podmiotami właściwymi w sprawach zwalczania aktów terroru²⁹.



Rys. 1. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań antyterrorystycznych w 2008 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013

²⁹ Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2008 r., nr 8, poz. 47.

Według danych statystycznych Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w 2008 roku brało udział 81 razy w działaniach na rzecz zabezpieczenia świadka koronnego, 161 razy było zaangażowane do specjalnych konwoi zagranicznych, a jako grupa wsparcia taktycznego VIP została użyta 27 razy. Została także wykorzystana w realizacji i zatrzymaniach.

Wykorzystanie jednostek antyterrorystycznych

W Polsce oddziały kontrterrorystyczne określane są mianem „antyterrorystyczne”. [...] w ramach policji funkcjonuje siedemnaście pododdziałów, które mają w nazwie przymiotnik „antyterrorystyczny”. Są nimi: Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w Warszawie; Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, Białymstoku, Wrocławiu, Łodzi, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie, Katowicach, Rzeszowie; Sekcje Antyterrorystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie, Olsztynie, Bydgoszczy, Kielcach, Opolu, Gorzowie Wielkopolskim, Radomiu³⁰.

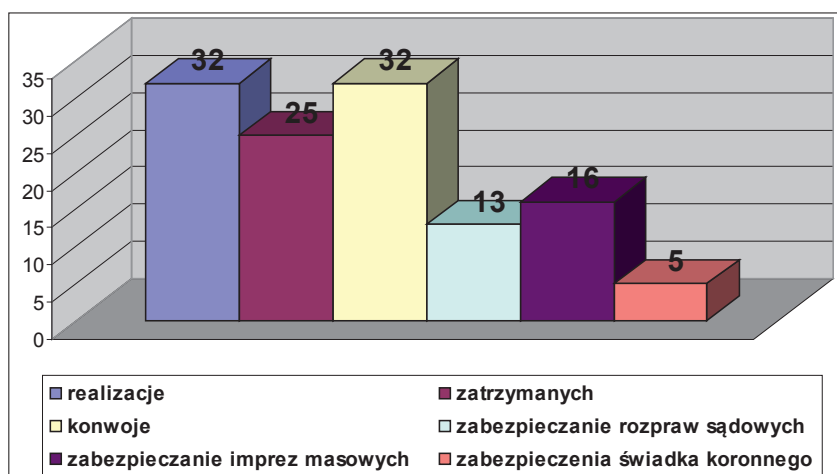
Ważną przesłanką przemawiającą za koniecznością utrzymania jednostki kontrterrorystycznej w polskiej policji jest coraz częstsze sięganie przez przestępców po metody działania tożsame z działaniami terrorystów. Wzięcie zakładników [...] czy to przez terrorystów, czy przez typowych kryminalistów z punktu widzenia ofiar (zakładników), jak też taktyki działania pododdziału antyterrorystycznego niczym się od siebie nie różni³¹.

Według wybranych danych statystycznych Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w latach 2007–2008 zarówno Samodzielne Oddziały Antyterrorystyczne, jak i Sekcje Antyterrorystyczne brały udział m.in. w konwojach, zabezpieczaniu rozpraw sądowych czy też zabezpieczaniu świadka koronnego. Poniżej zaprezentowano szczegółowe dane statystyczne Samodzielnych Oddziałów Antyterrorystycznych w Gdańsku, Krakowie i Poznaniu.

W roku 2007 Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny w Gdańsku brał udział w realizacji 32 razy. Konwoje były zabezpieczane przez SPAT Gdańsk również 32 razy. W zabezpieczeniach imprez masowych jednostka uczestniczyła 16 razy, 3 razy rzadziej w zabezpieczaniu rozpraw sądowych. Zaledwie 5 razy w zabezpieczaniu świadka koronnego.

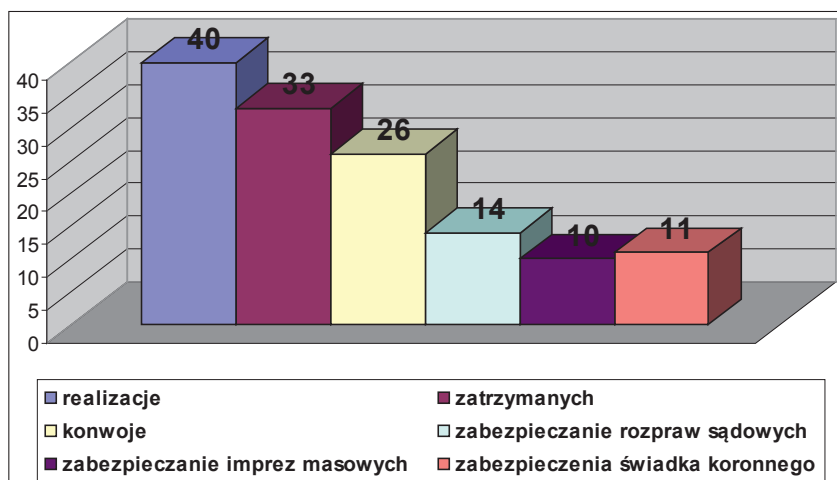
³⁰ K. Jałoszyński, S. Kulczyński, *Wykorzystanie policyjnych i wojskowych jednostek specjalnych w walce z terroryzmem*, [w:] *Zagadnienia fizycznej walki...*, s. 74.

³¹ Ibidem, s. 75.



Rys. 2. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielných Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Gdańsku w 2007 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013



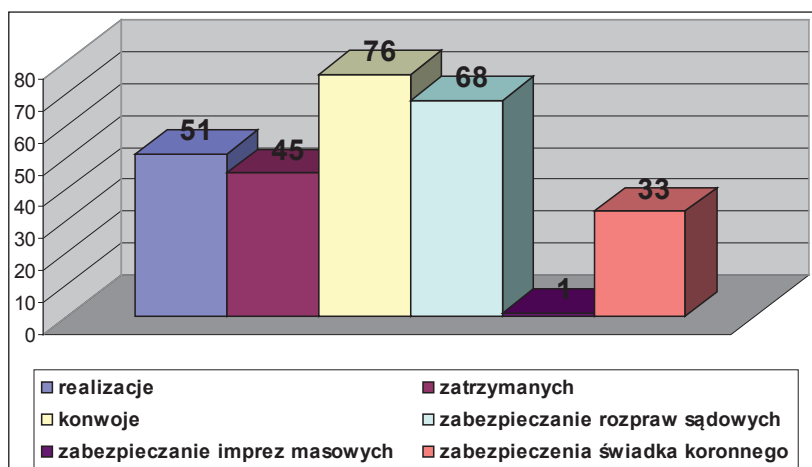
Rys. 3. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielných Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Gdańsku w 2008 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013

Porównując wykorzystanie jednostki SPAT z Gdańska w 2008 roku do roku 2007 wyraźnie następuje tendencja wzrostowa w niektórych sektorach. W realizacji funkcjonariusze brali udział 40 razy, to znaczy 8 razy częściej w porównaniu

z rokiem poprzedzającym. Zdecydowanie wzrosła liczba użycia jednostki AT w celu zabezpieczenia świadka koronnego – z 5 razy w 2007 roku do 11 razy w 2008 roku. Zabezpieczenie rozpraw sądowych miało miejsce 14 razy, w porównaniu z rokiem 2007 wzrosło tylko o 1 raz. Zmalało użycie jednostki w zabezpieczaniu imprez masowych i udziału w konwojach o 6 razy.

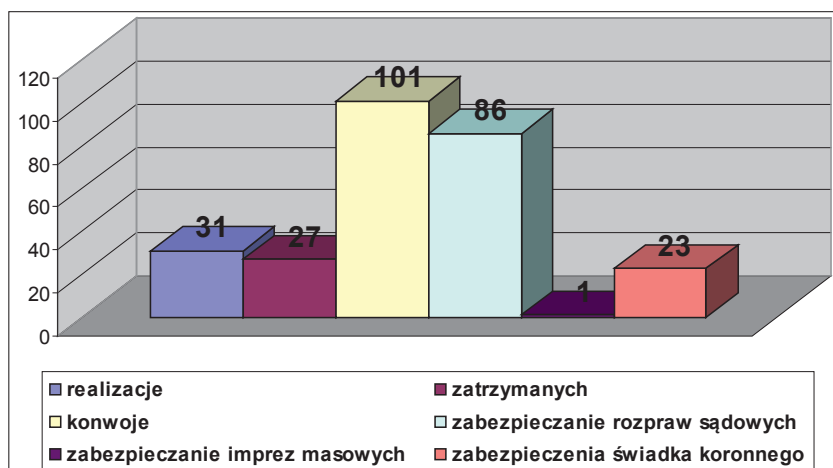
Tendencja wykorzystania jednostek antyterrorystycznych w Krakowie w porównaniu z jednostkami w Gdańsku jest zdecydowanie zwyżkowa. Funkcjonariusze aż 76 razy brali udział w konwojach i niewiele rzadziej, bo 68 razy, w zabezpieczaniu rozpraw sądowych. W realizacji uczestniczyli 51 razy. Zabezpieczenie świadka koronnego w 2007 roku przez jednostki AT miało miejsce 33 razy. Zaledwie jeden raz wykorzystano doświadczenie funkcjonariuszy do zabezpieczenia imprez masowych.



Rys. 4. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Krakowie w 2007 roku

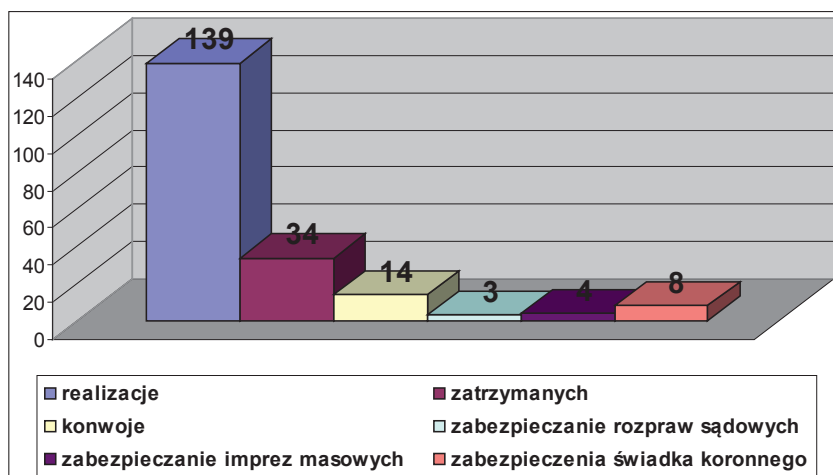
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013

Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny w Krakowie w 2008 roku został wykorzystany przede wszystkim do konwojowania i zabezpieczenia rozpraw sądowych odpowiednio 101 i 86 razy. W porównaniu z rokiem poprzedzającym nastąpiła tendencja zwyżkowa. Zmalało natomiast wykorzystanie jednostki do realizacji, zabezpieczenia świadka koronnego. Identyfikacja jak w roku 2007 zaledwie 1 raz SPAT zabezpieczał imprezę masową.



Rys. 5. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Krakowie w 2008 roku

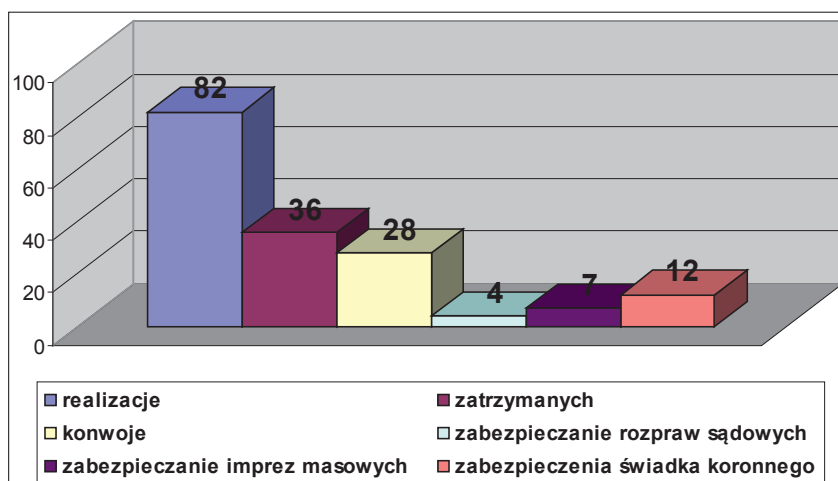
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013



Rys. 6. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Poznaniu w 2007 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013

W Poznaniu wykorzystuje się Samodzielny Pododdział AT przede wszystkim do realizacji. Jednostka brała także udział w konwojach – 14 razy, 3 razy zabezpieczała rozprawy sądowe, 4 razy uczestniczyła w zabezpieczeniu imprez masowych i 8 razy w zabezpieczeniu świadka koronnego.



Rys. 7. Wybrane dane statystyczne Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP z działań Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Policji w Poznaniu w 2008 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013

W porównaniu z rokiem 2007, w 2008 roku SPAT w Poznaniu był częściej wykorzystywany m.in. do konwojowania, zabezpieczania imprez masowych i zabezpieczania świadka koronnego. Nieznacznie, bo z 3 razy w roku 2007 do 4 razy w roku 2008, wzrosło użycie jednostki do zabezpieczenia imprez masowych. Znacząco w porównaniu z rokiem poprzedzającym zmalało użycie pododdziałów do realizacji.

Podsumowanie

Zarówno Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji, jak i Sekcje Antyterrorystyczne wypełniają zadania ochrony bezpieczeństwa obywateli i utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na przestrzeni lat ich nazewnictwo oraz zadania ulegały przeobrażeniom stosownie do panujących zagrożeń. Obecnie wykorzystuje się je m.in. do ochrony rozpraw sądowych czy zabezpieczania świadka koronnego. Nie ulega wątpliwości, że ich funkcjonowanie jest niezbędne do zwalczania aktów terroru kryminalnego w Polsce.

Bibliografia

- Borkowski R., *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2007.
 Borucki M., *Terroryzm. Zło naszych czasów*, Warszawa 2002.
 Ciborowska E., *Wybrane przypadki piractwa powietrznego w Polsce w latach 80.*, „Terroryzm. Zagrożenia, prewencja, przeciwdziałanie”, 1/2008.

- Cupryjak M., *Prewencja antyterrorystyczna w świetle współczesnych zagrożeń*, Szczecin 2010.
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.
- Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2007 r., nr 18, poz. 135.
- Dz. Urz. Komendanta Głównego Policji z 2008 r., nr 8, poz. 47.
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.
- Jarmoła T., *Kontrterroryzm*, Gdańsk 2009.
- Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.
- Jałoszyński K., Kulczyński S., *Wykorzystanie policyjnych i wojskowych jednostek specjalnych w walce z terroryzmem*, [w:] *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Aspekty organizacyjne i prawne*, red. K. Jałoszyński, Warszawa 2010.
- Kulczyński S., *Przegląd i charakterystyka jednostek przeznaczonych do walki z terroryzmem*, [w:] *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Aspekty organizacyjne i prawne*, red. K. Jałoszyński, Warszawa 2010.
- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
- http://www.policja.pl/palm/pol/560/45424/Raporty_statystyczne.html, dostęp 15.01.2013.

Anti-terrorist units of the Polish police and their tasks

Abstract

Terrorism is a phenomenon that leads to, among others, intimidating citizens and inducing the sense of threat and panic. Anti-terrorist units that exist in most of countries are one of the forms of fighting against terrorism. The article provides definitions of terms such as terrorism, antiterrorism, counterterrorism, and criminal terror. It mentions changes that have been taking place in the anti-terrorist subdivisions of the Polish police over the years. The author of the article characterizes the current structure that acts for antiterrorism in the Polish police. She also uses police statistics regarding the engagement of anti-terroristic units.

Key words: security, policy, protection

Joanna Świątkowska

Współczesne wyzwania w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej

Wprowadzenie

Sprawnie działająca i bezpieczna infrastruktura w coraz większym stopniu warunkuje funkcjonowanie, dobrobyt i możliwość rozwoju współczesnych państw oraz społeczeństw. W skomplikowanym układzie infrastruktury, na których opiera się większość elementów codziennej egzystencji, znajdują się takie, które spełniają szczególnie ważną rolę i których ewentualna niesprawność lub zniszczenie może mieć bardzo poważne konsekwencje społeczne. Te wyjątkowo istotne infrastruktury nazywane są infrastrukturą krytyczną (IK). Niezakłócone funkcjonowanie IK staje się w coraz większym stopniu ważne nie tylko z punktu widzenia dobrobytu i komfortu, ale także z punktu widzenia bezpieczeństwa. Infrastruktura usprawnia życie obywateli, gwarantuje rozwój państwa, ale także podwyższa poziom wrażliwości społecznej¹. W wyniku rozwoju cywilizacyjnego, industrializacji oraz postępu technologicznego uzależnienie funkcjonowania wzrastającej ilości aspektów życia od coraz bardziej rozbudowanych infrastruktur jest nieuniknione, trend ten z pewnością będzie się pogłębiał. Państwa stoją zatem przed zadaniem wprowadzania rozwiązań, które zagwarantują bezpieczeństwo funkcjonowania najważniejszych elementów infrastruktury i jednocześnie nie wpłyną hamująco na ich rozwój.

Ochrona infrastruktury krytycznej (OIK) jest szczególnym wyzwaniem w zakresie polityki bezpieczeństwa, a także bardzo interesującym zagadnieniem badawczym. Sytuacja ta jest następstwem szeregu procesów i zmian, które aktualnie zachodzą w wielu państwach, szczególnie w tych rozwiniętych, i mają na obszar OIK bardzo duży wpływ. Przykładem takiego właśnie zjawiska są postępujące procesy zmian własnościowych, wynikające z deregulacji oraz prywatyzacji wielu sektorów publicznych. W konsekwencji, znacząca liczba infrastruktury, także krytycznej, znalazła się w rękach prywatnych przedsiębiorców, co istotnie wpłynęło na moż-

¹ W. Skomra, *Ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, http://www.powiat-wloszczowa.pl/ochrona_ludnosci/OIK_w_systemie_zarzadzania_kryzysowego.pdf, dostęp 02.02.2013.

liwości zapewniania OIK przez sektor publiczny². W celu skutecznego zapewniania bezpieczeństwa IK konieczne jest zatem ściśle współdziałanie zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Analiza problemów i przedstawienie rekomendacji służących najlepszemu organizowaniu takiej współpracy będzie jednym z przedmiotów niniejszego artykułu. Innym procesem znacząco wpływającym na OIK jest zjawisko globalizacji. Rosnąca współzależność między podmiotami w skali międzynarodowej, także w obszarze wzajemnych połączeń infrastruktury, stwarza nowy kontekst dla działań związanych z bezpieczeństwem, poniżej przedstawione zostaną jego najważniejsze cechy.

Czym jest infrastruktura krytyczna – tradycyjne rozumienie i aktualne trendy

W tradycyjnym ujęciu IK rozumiano głównie w odniesieniu do „dróg, mostów, systemów wodnych czy też transportowych, które były strategiczne z punktu widzenia planu obronnego”³. OIK była rozpatrywana przede wszystkim w kontekście potencjalnego ataku przeprowadzonego przez wrogie podmioty państwowe i taki nurt dyskusji w tym obszarze utrzymywał się do zakończenia zimnej wojny. Nowa fala refleksji nad koniecznością OIK, jako zabezpieczania kluczowego elementu bezpieczeństwa narodowego, rozpoczęła się w połowie lat 90. ubiegłego stulecia⁴. Jednak prawdziwą cezurą stały się wydarzenia z 11 września 2001 roku⁵. Zmasowane ataki terrorystyczne przeprowadzone przeciwko Stanom Zjednoczonym pokazały jasno, że tradycyjne rozumienie IK oraz niebezpieczeństw jej zagrażających uległo dezaktualizacji i konieczne jest podjęcie nowych środków zapewniających jej ochronę. 11 września IK stała się celem ataków niekonwencjonalnych, a zniszczenia jakie zostały dokonane ukazały ogrom wyzwań przed jakimi stoi skuteczna obrona tego obszaru. Po tym wydarzeniu OIK stała się jednym z priorytetowych działań w coraz większej liczbie państw, a także ważnym przedmiotem rozmów i działań na poziomie międzynarodowym. Gruntownej zmianie uległ sam sposób definiowania IK i myślenia o zapewnianiu jej bezpieczeństwa. Poniżej przedstawione zostaną wybrane dominujące aktualnie trendy w obszarze tej dyskusji.

Nie istnieje jedna, powszechnie obowiązująca definicja IK. Poszczególne państwa określają ją na swój sposób, często różniący się między sobą. Ma to także odzwierciedlenie w odmiennych strategiach dotyczących OIK. Poniższy, krótki przegląd tego, jak definiowana może być IK, daje możliwość zaobserwowania ogólnego jej charakteru.

² *Protecting Critical Infrastructure in the EU. CEPS Task Force Report*, red. A. Renda, Centre for European Policy Studies 2010, s. 14.

³ W. Wójtowicz, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Polityki Obronnej, Warszawa 2006, s. 8.

⁴ F. Umbach, *Critical Energy Infrastructure At Risk of Cyber Attack*, KAS International Report 9/2012, s. 38.

⁵ Ibidem.

Definicja funkcjonująca w Stanach Zjednoczonych mówi, że infrastruktura krytyczna to

systemy i obiekty, zarówno fizyczne, jak i wirtualne, na tyle kluczowe dla Stanów Zjednoczonych, że ich niesprawność lub zniszczenie miałyby destabilizujący wpływ na bezpieczeństwo, narodowe bezpieczeństwo ekonomiczne, narodową ochronę zdrowia, lub na dowolną kombinację tych elementów⁶.

Brytyjska definicja mówi, że infrastruktura krytyczna składa się z

tych obiektów, usług i systemów, które wspierają gospodarcze, polityczne i publiczne życie w Wielkiej Brytanii i których znaczenie jest na tyle istotne, że ich zniszczenie mogłoby: 1) spowodować utratę życia ludzkiego na dużą skalę, 2) mieć poważny wpływ na gospodarkę, 3) mieć inne poważne konsekwencje dla życia publicznego lub sprawić bezpośrednie trudności dla rządu⁷.

Holenderskie rozumienie terminu sprowadza się do twierdzenia, że

infrastruktura krytyczna dotyczy produktów, usług i towarzyszących im procesów, które w sytuacji zakłóceń funkcjonowania lub uszkodzeń, mogą powodować istotne kłopoty publiczne. Mogłoby się to przejawiać w ofiarach i powodować straty ekonomiczne⁸.

Polska ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 mówi, że infrastruktura krytyczna to

systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców⁹.

Ustawa enumeratywnie określa te systemy. Należą do nich systemy:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- łączności
- sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- zaopatrzenia w żywność
- zaopatrzenia w wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe,
- ratownicze,

⁶ *Protecting Critical Infrastructure...*, s. 22.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Infrastruktura Krytyczna*, http://rcb.gov.pl/?page_id=210, dostęp 02.02.2013.

- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych¹⁰.

W dużej mierze systemy, sektory, które wchodzą w skład IK, są podobne w poszczególnych państwach¹¹. Istnieją także elementy „niecodzienne”, np. w Stanach Zjednoczonych do zbioru IK zalicza się wybrane narodowe pomniki i monumenty.

W polskim prawodawstwie OIK rozumie się jako:

wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie¹².

Ekspertsi podkreślają, że OIK to nie tylko działania podejmowane już w sytuacji zaistnienia kryzysu czy problemu. To całe spektrum czynności skierowanych na przeciwdziałanie zagrożeniom. Często wymienia się sześć głównych faz cyklu OIK. Składają się na nie¹³:

- **Faza 1: Analiza i ocena** – w tym elemencie identyfikuje się te elementy, obiekty, systemy, które są uznane za krytyczne. Następnie prowadzi się ocenę ich podatności na zagrożenia i określa słabe punkty, które mogą stanowić potencjalne niebezpieczeństwo. W końcu wskazuje się współzależności między danymi elementami, by wykryć możliwe powiązania. Ocena sprowadza się do określenia ewentualnego wpływu i skutków potencjalnej awarii lub zniszczenia IK.
- **Faza 2: Naprawa** – dotyczy działań prewencyjnych przed pojawieniem się problemu, tak aby uniemożliwić jego zaistnienie. W ramach tej fazy dokonuje się napraw elementów zidentyfikowanych wcześniej jako wrażliwe.
- **Faza 3: Wskaźniki i ostrzeganie** – faza ta ma miejsce przed i w trakcie incydentu, polega na monitorowaniu stanu i funkcjonowania IK i ocenianiu, czy występują czynniki, które należy raportować. Wyznaczone wskaźniki pozwalają na ocenę stanu lub tendencji jakie zachodzą w obszarze IK. Ostrzeżenie to działanie mające na celu informowanie właściwych podmiotów o możliwym niebezpieczeństwie lub już zaistniałym incydencie.
- **Faza 4: Łagodzenie** – pojawia się przed i w trakcie zdarzenia i dotyczy zastosowania wszystkich działań, które mają na celu zminimalizowanie negatywnych skutków zaistniałych zdarzeń.
- **Faza 5: Reagowanie na zdarzenie** – obejmuje wszystkie działania mające na celu wyeliminowanie przyczyny zdarzenia.
- **Faza 6: Rekonstrukcja** – sprowadza się do odbudowy zdolności IK i jej elementów.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Protecting Critical Infrastructure...*, s. 23.

¹² Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Infrastruktura...*

¹³ *Protecting Critical Infrastructure...*, s. 34.

**Ryc. 1.** Fazy cyklu OIK

Źródło: *Protecting Critical Infrastructure...*, s. 34

Aktualne trendy w obszarze infrastruktury krytycznej

Analizując definicje IK w poszczególnych państwach oraz polityki i strategie związane z zapewnianiem jej ochrony, można wyróżnić kilka ogólnych trendów, które są aktualnie dominujące.

Jednym z nich jest odejście od obiektowego rozumienia IK i ewolucja w stronę definicji systemowej. W przeważającej mierze IK nie jest traktowana jako pojedyncze, odseparowane elementy, ale jako sieć skomplikowanych, wzajemnie połączonych systemów. W konsekwencji, OIK koncentruje się nie tylko na bezpieczeństwie samych obiektów, ale na zapewnieniu ciągłości usług i funkcjonalności jakie dana infrastruktura dostarcza¹⁴. Taka zmiana definiowania i rozumienia niesie za sobą zmianę spojrzenia na zagrożenia. Aby zapewnić funkcjonalność IK, nie możemy chronić jej tylko przed takimi niebezpieczeństwami, które są zagrożeniem dla samego obiektu, np. przed awarią prądu. Konieczne jest całościowe spojrzenie na problem. OIK musi wtedy brać pod uwagę szerokie spektrum niebezpieczeństw, zagrażających nie tylko bezpieczeństwu obiektu jako takiego, ale także wszystkim elementom składowym, które zapewniają jego funkcjonowanie. Przykładem takich zagrożeń jest np. epidemia lub wrogie działania ludzi z wewnątrz. Systemowe traktowanie IK prowadzi zatem do stosowania całościowego podejścia do zagrożeń (ang. *all-hazard approach*). Niebezpieczeństwa dla IK są bardzo zróżnicowane, nieprzewidywalne i pochodzą z wielu źródeł zarówno konwencjonalnych, jak i niekonwencjonalnych. Trzeba mieć na uwadze zarówno zagrożenia spowodowane przez człowieka (np. terroryzm), jak i niebezpieczeństwa będące wynikiem sytuacji naturalnych (np. powódź)¹⁵.

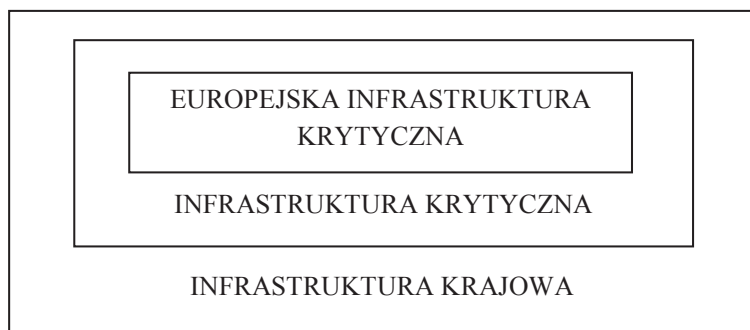
Jedną z cech charakterystycznych dla IK jest jej wzrastająca współzależność w odniesieniu do innych infrastruktur. Wynikiem tego procesu jest sytuacja wzmożonej wrażliwości. W konsekwencji zniszczenia jednej infrastruktury występuje duże prawdopodobieństwo uszkodzenia połączonej z nią innej infrastruktury, co dalej doprowadzić może do „efektu domina”. Postępujący proces występowania i pogłębiania się współzależności między infrastrukturami występuje zarówno wewnątrz państw, jak i na poziomie międzynarodowym. Zjawisko to nabrało znaczenia i będzie się rozwijało szczególnie w obliczu postępującego procesu globalizacji. IK w jednym kraju w coraz większym stopniu staje się uzależniona od prawidło-

¹⁴ W. Skomra, *Ochrona infrastruktury...*, s. 3.

¹⁵ *Protecting Critical Infrastructure...*, s. 4.

wego funkcjonowania IK w innym państwie. Problem, który pojawi się w jednym miejscu, bardzo szybko może mieć konsekwencje dla innego podmiotu. Można zatem powiedzieć, że IK połączona z innymi infrastrukturami krajowymi oraz tymi w innych państwach tworzy wielowymiarową konstrukcję, a w zapewnianie jej bezpieczeństwa zaangażowane muszą zostać coraz to nowe podmioty, także o charakterze ponadnarodowym. Przykładem może być tutaj Unia Europejska i jej inicjatywa Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Kluczowym komponentem tego działania jest Dyrektywa Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony. „Europejska infrastruktura krytyczna” lub EIK oznacza infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium państw członkowskich, której zakłócenie lub zniszczenie miałooby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie. To, czy wpływ jest istotny, ocenia się w odniesieniu do kryteriów przekrojowych. Obejmuje to skutki wynikające z międzysektorowych współzależności z innymi rodzajami infrastruktury¹⁶. Za wyznaczanie i ochronę EIK odpowiedzialne są państwa członkowskie, co pokazuje, że OIK zyskuje nowy wymiar aktywności, uwzględniający także konieczność nawiązywania międzynarodowej współpracy i ścisłych partnerstw.

Zjawisko współzależności może być także zauważone na wewnętrznym poziomie. IK jest częścią całościowej infrastruktury państwowej. Uznaje się, że ma ona wyjątkowo istotne znaczenie w porównaniu z innymi infrastrukturami i często jest chroniona w bardziej rygorystyczny sposób. Jednak oba rodzaje infrastruktur istnieją nie obok siebie w separacji, ale często także jako połączone systemy. Nie można zatem mieć pewności, że incydent jaki dotknie infrastrukturę nie będzie miał konsekwencji dla IK. Sprawia to kolejną trudność w zapewnianiu OIK.



Ryc. 2. Współzależność infrastruktury krytycznej

Źródło: Opracowanie własne

¹⁶ Dyrektywa Rady 2008/114/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:PL:PDF>, dostęp 02.02.2013.

Ostatnim ze wskazanych tutaj trendów i wyzwań w zakresie OIK jest wzrastająca rola technologii teleinformatycznych, które coraz częściej warunkują sprawne funkcjonowanie infrastruktur. Uzależnienie IK od tych technologii otworzyło cały nowy katalog zagrożeń dla jej bezpieczeństwa i w jeszcze większym stopniu uwypatniło zjawisko współzależności.

Współpraca prywatno-publiczna w OIK

W wyniku procesów liberalizacji oraz deregulacji rynków duża część infrastruktury, także określanej jako krytyczna, znalazła się w rękach podmiotów prywatnych. Doprowadziło to do znaczących zmian w sposobie zapewniania OIK. Przede wszystkim podmioty publiczne nie są już w stanie samodzielnie prowadzić działań zmierzających do OIK i muszą w dużej mierze polegać na działaniach podmiotów prywatnych¹⁷. Eksperci wskazują, że to właśnie współpraca prywatno-publiczna jest aktualnie jednym z podstawowych i niezbędnych komponentów skutecznej OIK. Współpraca tego typu będzie w niniejszym artykule egzemplifikowana za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) rozumianego jako „zorganizowane partnerstwo między publicznymi a prywatnymi podmiotami, które ustanawia wspólne obszary działania i cele i używa zdefiniowanych ról oraz metodologii pracy w celu ich osiągnięcia”¹⁸. Esencją tego typu współpracy jest „uzyskanie synergii dzięki wspólnemu innowacyjnemu wykorzystaniu zasobów i zastosowaniu zarządzania wiedzą wraz z optymalnym osiągnięciem celów wszystkich zaangażowanych stron, podczas gdy cele te nie mogłyby być osiągnięte w takim samym stopniu bez zaangażowania partnerów”¹⁹.

Warunkiem wstępnym dla podjęcia współpracy między aktorami prywatnymi i publicznymi jest sytuacja, w której dzielą oni wspólny cel²⁰. W kontekście IK jest to zapewnienie jej bezpieczeństwa. O ile z punktu widzenia podmiotów publicznych priorytet zapewnienia najwyższego możliwego stopnia OIK wydaje się bezdyskusyjny, o tyle nie jest to już tak oczywiste z perspektywy podmiotów prywatnych. Partnerów dzieli tutaj często odmienny sposób percepcji hierarchii interesów. Podmioty prywatne są zorientowane przede wszystkim na zysk i to jest ich główna motywacja. Często są one w stanie zaakceptować pewien poziom ryzyka, gdyż wydatki jakie musiałyby ponieść, by osiągnąć najwyższy poziom bezpieczeństwa, są wyższe niż potencjalne straty. Z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, o który muszą dbać podmioty publiczne, taki tok rozumowania jest nieakcepto-

¹⁷ *Protecting Critical Infrastructure...*, 32.

¹⁸ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, 2011, s. 12, tłum. własne.

¹⁹ M. Dunn Cavelty, M. Suter, *Public Private Partnerships are no silver bullet...*, International Journal of Critical Infrastructure Protection, Zurich 2009, doi: 10.1016/j.ijcip.2009.08.006, Center for Security Studies, s. 2.

²⁰ Ibidem, s. 2.

wany, a bezpieczeństwo należy traktować jako jedno z najważniejszych zadań bez wyjątku. Jest zatem bardzo istotne, aby uzmysławiać podmiotom prywatnym, jak bardzo istotną rolę społeczną pełnią i że bezpieczeństwo jest wspólną odpowiedzialnością jaką dzielą z podmiotami z sektora publicznego. Należy także budować głębokie wzajemne zrozumienie dla często odmiennej percepcji interesów.

Argumentem, który zwiększa szansę na przekonanie podmiotów prywatnych do większego zaangażowania w zapewnianie bezpieczeństwa, jest koncepcja odwróconego efektu „jazdy na gapę”. Według tej koncepcji infrastruktura stanowi niejako system naczyń połączonych, w którym bardzo często awaria lub zniszczenie jednego elementu wpływa na funkcjonowanie kolejnego. Istnieje sytuacja, w której podmioty nie inwestują w działania służące podnoszeniu bezpieczeństwa infrastruktury, ale są beneficjentem działań podejmowanych w tym zakresie przez inne podmioty. Mogą one wtedy uznać, że nie warto angażować wielu środków w obronę, gdyż zrobią to za nich inni. Jednak sytuacja ta może mieć odwrotne skutki. Wystarczy, że jeden element, będący „słabym ogniwem” w systemie wzajemnie połączonego organizmu, znajdzie się w niebezpieczeństwie i sytuacja ta może kosztować innych olbrzymie straty. Podmioty prywatne muszą mieć świadomość, że ich decyzje mają znaczenie nie tylko społeczne, ale także mogą okazać się dla nich samych bardzo istotne, również z punktu widzenia ich komercyjnego interesu. Z tej przyczyny należy podkreślać, że wspólne działania oraz poczucie współodpowiedzialności leży w interesie wszystkich. Sektor publiczny musi być uświadomiony na rynkową orientację podmiotów prywatnych i podchodzić do działań związanych z bezpieczeństwem, mając na uwadze ten właśnie aspekt. W tym kontekście należy podkreślić, że planowanie i wdrażanie wszystkich inicjatyw publiczno-prywatnych zorientowanych na OIK musi być w największym stopniu efektywne i uwzględniające konieczność dbania o ponoszone koszty.

Powody, dla których przedstawiciele sektora prywatnego i publicznego decydują się na współpracę w zakresie OIK, mogą być różne i mogą być odmienne dla obu typów podmiotów. Dla przedstawiciela sektora publicznego przyczyną może być np. uzmysłowienie sobie, że to podmioty prywatne posiadają najlepsze możliwości, narzędzia lub wiedzę ekspercką rozwiązującą dany problem. Sektor prywatny może przykładowo dostrzec, że dany problem, lub możliwość jego najlepszego rozwiązania, wykracza poza granice organizacji. Dla podmiotów prywatnych istotne może być także to, że poprzez udział we wspólnych inicjatywach z sektorem państwowym mogą one wpływać na polityki publiczne²¹, mogą także w partycypacji dostrzegać źródło prestiżu. Istnieje także szereg powodów, które mogą być dostrzeżone wspólnie przez obu partnerów w takim samym stopniu. Przykłady takich wspólnych powodów to: dostrzeżenie duplikacji wysiłków na rzecz zapewniania bezpieczeństwa infrastruktury, zidentyfikowanie niewystarczającej wymiany informacji, która jest

²¹ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, s. 18.

konieczna do podejmowania właściwych działań²², czy w końcu chęć osiągnięcia oszczędności kosztów, wynikająca z synergii działań.

Recepta na udane PPP

Istnieje wiele elementów jakie należy rozważyć przy projektowaniu i wdrażaniu w życie wspólnych działań publiczno-publicznych. Poniżej zaprezentowane zostaną rekomendacje oraz dobre praktyki zwiększające szansę na osiągnięcie zamierzonych efektów.

Zanim podejmie się decyzje o powołaniu do życia wspólnych inicjatyw publiczno-prywatnych należy upewnić się, że nie istnieją grupy, które już pracują nad podobnymi lub tożsamymi zagadnieniami. Problem duplikacji często zniechęca podmioty do angażowania się w pracę. Jeśli zidentyfikowano takie inicjatywy, podmiot inicjujący współpracę powinien w pierwszej kolejności rozważyć możliwość wsparcia już działających grup i wstrzymać się od powoływania do życia nowych projektów²³.

Kolejnym, a zarazem jednym z najważniejszych elementów warunkujących sprawnie funkcjonującą i spełniającą swoje zadania współpracę publiczno-publiczną, jest właściwe zidentyfikowanie problemu, który chce się rozwiązać, lub kwestii, którą chce się podjąć. Dobrze określony cel, dla którego organizuje się współpracę, w znaczący sposób ułatwia dobrane odpowiednich narzędzi prowadzących do jego osiągnięcia i właściwe zaprojektowanie całej inicjatywy²⁴. Należy zatem dokonać kompleksowej analizy sytuacji wraz z rzetelną oceną potrzeb. Są trzy główne strategie inicjowania współpracy. W pierwszym scenariuszu jest ona wynikiem inicjatywy oddolnej – dana społeczność bądź podmiot prywatny rozpoznaje problem i zwraca się do podmiotu publicznego z inicjatywą rozpoczęcia wspólnych działań. Druga możliwość to odgórne inspirowanie współpracy. W takim wypadku to podmiot publiczny zaprasza sektor publiczny do współdziałania, dostrzegając, że istnieją kwestie, które winny zostać rozwiązane we współpracy. Często jest to także wynikiem odpowiednich zapisów umieszczonych w konkretnym dokumencie, obligującym sektor publiczny do zaangażowania w działanie przedstawicieli prywatnych. W końcu możliwa jest także kombinacja dwóch powyższych kategorii²⁵.

Kolejna korzyść, wynikająca z dobrej i precyzyjnej identyfikacji celu jaki chce się osiągnąć poprzez współpracę, to możliwość ewaluacji podjętych działań. Jest to bardzo istotne, daje bowiem szansę na ocenę wartości i użyteczności całej inicjatywy, co szczególnie dla podmiotów prywatnych ma olbrzymie znaczenie. Dzięki ewaluacji podmioty mają możliwość dostrzeżenia plusów swojego zaangażowania.

²² Ibidem, s. 19.

²³ Ibidem, s. 51

²⁴ Ibidem, s. 17.

²⁵ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, 2011, s. 21.

Warto podkreślić, że w trakcie trwania inicjatywy należy nieustannie zadawać sobie pytanie na temat aktualności założonych celów i zadań jakie były powodem, dla którego zawieszono współpracę. Tylko w ten sposób można zapewnić zachowanie celowości i wartości prowadzonych działań²⁶.

W końcu prawidłowe określenie celu determinuje także długość trwania współpracy i jej charakter. W tym kontekście możemy mówić o:

- trwałych grupach – grupy te powoływane są, aby rozwiązywać dany problem długofalowo,
- grupach roboczych – powołanych do rozwiązania konkretnej sytuacji problemowej,
- grupach szybkiego reagowania – zazwyczaj trwają bardzo krótki okres czasu, mierzony nawet w godzinach. Powoływane są, aby poradzić sobie z danym zdarzeniem lub zidentyfikowanym słabym punktem²⁷.

Drugą i jedną z najważniejszych rekomendacji dotyczących budowania efektywnej współpracy prywatno-publicznej jest konieczność takiego zaprojektowania działań, by aktywna partycypacja wszystkich podmiotów we wspólnych działaniach prowadziła do osiągnięcia jasno określonych korzyści i wartości. Współpraca musi przynosić zysk (rozumiany nie tylko w kategoriach ekonomicznych) dla wszystkich zaangażowanych podmiotów, zarówno prywatnych, jak i publicznych²⁸. Istnienie korzyści wynikających ze współpracy i możliwość wyraźnego ich dostrzeżenia i zaobserwowania jest olbrzymią motywacją do podejmowania dalszych działań i do pogłębiania współpracy.

Sformalizowana współpraca prywatno-publiczna może mieć różną strukturę i sposób organizacji. Podział ról i decyzja dotycząca tego, kto sprawuje jakie funkcje (kto jest liderem grupy, kto koordynatorem itd.), może mieć znaczący wpływ na to, w jaki sposób funkcjonowała będzie współpraca²⁹. Należy zatem, przed rozpoczęciem prac, dokonać kompleksowej analizy i wyboru strategii tego, jak zaplanować pracę grupy. Można wyróżnić przynajmniej trzy sposoby podziału ról³⁰:

- PPP, w którym jeden z członków jest liderem i zarządza pracą grupy. Może nim być zarówno podmiot prywatny, jak i publiczny.
- PPP, w którym rolę lidera pełni specjalnie do tych celów powołane ciało.
- PPP, w którym wszyscy członkowie mają takie same zobowiązania i prawa. Czasami w tym modelu występuje również kadencyjne sprawowanie tej funkcji lidera.

²⁶ Ibidem, s. 20.

²⁷ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, s. 18.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem, s. 18.

³⁰ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, s. 17.

Jak wskazują Myriam Dunn Cavelty oraz Manuel Suter, w ostatnim czasie na znaczeniu zyskuje trend takiego organizowania współpracy między podmiotami publicznymi oraz prywatnymi w zakresie OIK, w którym te pierwsze coraz rzadziej zajmują się faktycznym kierowaniem pracami grup i monitorowaniem działań, a bardziej skupiają się na koordynowaniu działań i identyfikacji instrumentów, które motywują członków do wypełniania określonych zadań. Według tego podejścia większą wartość mają formy współpracy, które są oparte na mechanizmach samoregulacji oraz samoorganizacji³¹. Takie rozwiązanie daje zaangażowanym podmiotom większe poczucie pewności i buduje zaufanie. Ponadto prowadzi do większej elastyczności prowadzenia prac i lepszego dostosowania się do zmieniającej się sytuacji oraz okoliczności.

PPP można także podzielić ze względu na sposób partycypacji. Wtedy możemy mówić między innymi o:

- uczestnictwie na zasadzie płatnego członkostwa,
- członkostwie obowiązkowym, np. determinowanym istniejącymi odpowiednimi przepisami,
- partycypacji na zasadzie wolontariatu – podmioty zostają członkami danego PPP dobrowolnie³².

Jeśli podmiot publiczny decyduje się na zaproszenie podmiotów prywatnych do współpracy na zasadzie członkostwa nieobligatoryjnego, musi podjąć odpowiednie działania, zachęcające podmioty do zaangażowania się w prace. Istnieje cała gama zachęt, jakie można zaoferować członkom współpracy, i korzyści jakie mogą osiągnąć dzięki aktywnemu zaangażowaniu się w poszczególne inicjatywy, np.³³:

- chęć redukcji ryzyka związanego z narażeniem na niebezpieczeństwa. Zaangażowanie się we wspólne prace może prowadzić do osiągnięcia lepszej ochrony, wyższego poziomu bezpieczeństwa i lepszej odporności, co jest jedną z najważniejszych korzyści podjęcia współpracy,
- oszczędności wynikające z synergii wspólnych działań podejmowanych wraz z podmiotem publicznym w ramach rozwiązania danego problemu,
- możliwość uzyskania dostępu do informacji, które członkom prywatnym, w ramach współpracy, przekazuje podmiot publiczny,
- możliwość uzyskania dostępu do wiedzy, którą można nabyć dzięki uczestnictwu w projekcie,
- możliwość uniknięcia konieczności aplikowania regulacji, do wprowadzenia których podmiot byłby zobligowany w razie nieuczestniczenia w pracach,
- wspomniana wcześniej możliwość wpływania na kreowanie polityki i rozwiązań publicznych, a także wyznaczanie kierunków działań.

³¹ M. Dunn Cavelty, M. Suter, *Public Private Partnerships...*, s. 1.

³² ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, s. 18.

³³ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, s. 37.

Współpraca prywatno-publiczna może być tworzona jako sformalizowana forma współdziałania, angażująca członków z jednego państwa (krajowe partnerstwa), angażująca członków z różnych państw europejskich (europejskie partnerstwa), zrzeszająca podmioty z całego świata (partnerstwa międzynarodowe)³⁴. Decydując się na wybór jednego z powyższych modeli współpracy należy pamiętać, że rozmiar grupy współpracującej oraz jej charakter (narodowy lub transnarodowy) mogą generować pewne obawy przed zaangażowaniem i zmniejszać chęć partycypacji w pracach.

Ostatnim, bardzo istotnym elementem, wpływającym na skuteczność działań powoływanej współpracy, jest zaangażowanie w daną inicjatywę właściwych podmiotów, ale także wybranych z nich właściwych ludzi i oddelegowanych specjalistów³⁵. Tylko poczucie pracy z „właściwymi” ludźmi, posiadającymi odpowiednią wiedzę i doświadczenie, sprawia, że inicjatywa ma szansę być efektywna i nie będzie tylko markowaniem działań.

Wskazuje się także wiele przykładów pokazujących, że dużą wartość niesie tworzenie specjalnych grup strategicznych angażujących w prace przedstawicieli podmiotów z najwyższego szczebla zarządu. Jedną z pozytywnych konsekwencji takiego zaangażowania jest lepsze rozumienie przez kierownictwo problemów przed jakimi stoi firma i większe wsparcie dla działań związanych z budowaniem bezpieczeństwa³⁶.

Zaufanie podstawą PPP

Jednym z najważniejszych elementów udanej współpracy publiczno-prywatnej jest zbudowanie wzajemnego zaufania. Wszystkie zaangażowane strony muszą być pewne swoich intencji, zaangażowania i bezpieczeństwa interesów. Dotyczy to między innymi zapewniania bezpieczeństwa informacji, co może być rozumiane dwojako. Po pierwsze, podmioty muszą być pewne, że mogą polegać na informacji jaką przekazuje im druga strona. Wiarygodność jest tutaj fundamentalna. Po drugie, podmioty muszą mieć absolutne przekonanie, że ujawnienie partnerowi ważnych informacji nie odbije się negatywnie na ich interesie, np. informacja nie wycieknie, nie wpłynie niekorzystnie na dobre imię podmiotu. Ilustracją może być tutaj sytuacja, w której firmy mogą mieć opory przed przekazywaniem partnerom konkretnych informacji, np. o atakach cybernetycznych, których stali się ofiarą, w obawie przed utratą zaufania klientów, jeśli informacje o incydencie wyciekną do przestrzeni publicznej.

³⁴ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, s. 20.

³⁵ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, s. 27.

³⁶ Ibidem, s. 26.

Jak pokazano powyżej, sposób organizacji współpracy publiczno-prywatnej może być zaprojektowany na wiele sposobów. Może mieć charakter narodowy lub międzynarodowy, grupy mogą skupiać członków z tych samych sektorów, mogą też być międzysektorowe³⁷. Istnieje wiele argumentów za i przeciw wyborowi jednego z tych dwóch typów działań, jednak badania empiryczne przeprowadzone przez ENISA wskazują, że pierwszy wskazany typ współpracy sprzyja budowaniu zaufania między partnerami³⁸. Dodatkową korzyścią takiego rozwiązania jest to, że sektorem zorganizowana współpraca umożliwia członkom skupienie się na specjalistycznych problemach charakterystycznych dla danego sektora, niosąc dla nich większą wartość dodaną i większą gwarancję rozwiązania ważnych dla nich kwestii³⁹.

Zaobserwowano także, że na zaufanie wpływa sposób komunikowania się i prowadzenia interakcji między podmiotami zaangażowanymi we współpracę. Sprzyjającymi okolicznościami są nie za duże grupy uczestników, w których reprezentanci podmiotów mają możliwość spotykania się twarzą w twarz. Budowanie personalnych relacji jest wskazywane jako kluczowe dla osiągnięcia zaufania. Jest to szczególnie istotne, jeśli współpraca dotyczy wymiany ważnych i często poufnych informacji⁴⁰.

Podsumowanie

Rozważania podjęte w niniejszym artykule miały na celu ukazanie problemów, wyzwań i aktualnych trendów w obszarze związanym z OIK. Charakter współczesnych międzynarodowych relacji i procesy zachodzące wewnątrz państw znacząco wpływają na sposoby zapewniania bezpieczeństwa najważniejszych infrastruktur. Globalizacja, prywatyzacja, współzależność to tylko wybrane okoliczności, które wymuszają stosowanie nowych praktyk i nowych strategii. Tradycyjny sposób definiowania IK oraz sposób postrzegania niebezpieczeństw jej groźących ewoluował. W OIK zaangażowane są coraz to nowe podmioty, także międzynarodowe, co jest sytuacją nową i niosącą wiele wyzwań.

Kolejnym, jednym z najważniejszych elementów skutecznej OIK jest powoływanie do życia współpracy prywatno-publicznej. Decyzja o stworzeniu tego typu inicjatyw musi zostać poprzedzona głęboką refleksją związaną z celami, dla których tworzy się współpracę. Nie mniej ważne jest dalsze zaprojektowanie prac. Decyzje, przed jakimi stoją uczestnicy współpracy prywatno-publicznej, rekomendacje i sposoby organizowania inicjatyw pokazane w tym artykule miały na celu zasygnalizowanie kluczowych elementów. Każdy z nich wymaga bardziej kompleksowego

³⁷ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, s. 20.

³⁸ ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, s. 23.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 35.

rozwinienia i osobnego potraktowania. Podkreślić tutaj należy jednak, że wszystkie aktywności podjęte w ramach wspólnych prac nad OIK muszą mieć na uwadze, i być szczególnie uczulone na nieustanne budowanie zaufania pomiędzy zaangażowanymi stronami. Jest to absolutnym fundamentem i warunkiem osiągnięcia sukcesu.

Bibliografia

- Dunn Cavelty M., Suter M., *Public Private Partnerships are no silver bullet...*, International Journal of Critical Infrastructure Protection, Zurich 2009.
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE, w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:PL:PDF>, dostęp 02.02.2013.
- ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Good Practice Guide*, 2011.
- ENISA, *Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships. Deskop Research Report*, 2011.
- Renda A. (red.), *Protecting Critical Infrastructure in the EU. CEPS Task Force Report*, Centre for European Policy Studies 2010.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Infrastruktura Krytyczna*, www.rcb.gov.pl.
- Skomra W., *Ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.powiat-wloszczowa.pl.
- Umbach F., *Critical Energy Infrastructure At Risk of Cyber Attack*, KAS International Report 9/2012.
- Wójtowicz W., *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2006.

Contemporary challenges of protecting the critical infrastructure

Abstract

The article analyzes the problem of protecting the critical infrastructure. It discusses current trends of ensuring its security and the way of identifying threats. Particular attention is paid to the issues of public-private cooperation which is the key component of actions influencing the security of critical infrastructure. The article also presents the main challenges that efficient private-public cooperation must face as well as best practices and recommendations.

Key words: security, infrastructure, protection

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Andrzej Żebrowski

Migracja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Wstęp

Migracja, będąca zjawiskiem społecznym, politycznym, a także gospodarczym, zawsze towarzyszyła ludzkiemu działaniu. Rozwój tego zjawiska obserwujemy na przełomie wieków, gdyż procesy związane z rozwojem globalizacji przyczyniają się do jej dynamiki i skali. Obok cech pozytywnych migracja staje się problemem nie tylko dla pojedynczych państw, ale i poszczególnych kontynentów (takim przykładem jest Europa). W artykule poruszone zostały problemy legalnej i nielegalnej migracji, gdzie wyartykułowano zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Charakterystyka zjawiska

W. Szymański pisze:

U progu XXI wieku coraz szerzej rozprzestrzeniającą się cechą w życiu społecznym, ekonomicznym tak świata rozwiniętego, jak i nierozwiniętego jest niepewność. Niepewność ujawnia się w skali makro i mikro, tak u intelektualistów toczących dysputy o przyszłość świata, jak i u prostych ludzi rozważających perspektywę własną i własnych dzieci¹.

Wielu badaczy procesów społeczno-gospodarczych uważa, że stoimy obecnie wobec największej rewolucji cywilizacyjnej. Uważa się, iż została naruszona istniejąca równowaga, co skutkuje rozprzestrzenianiem się niepewności. Wejście w epokę transformacji powoduje naruszenie równowagi, przyczynia się do powstania patologii społecznych². Naruszenie tej równowagi to wynik nałożenia się wielu jakościowych zmian w sferze politycznej i gospodarczej. Ich kumulacja i współzależność wywołują efekt synergiczny, co stanowi dodatkowe źródło jakościowych zmian.

¹ W. Szymański, *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 9.

² L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1989, s. 18–33.

Najważniejsze jakościowe zmiany to:

- zmiany w warunkach politycznych, gdy kapitalizm stracił w istocie konkurenta, tak w ideologii, jak i praktyce (socjalizm), który wpływał na przekształcenia i zdolności adaptacyjne samego kapitalizmu,
- zmiany funkcjonowania rynku w wyniku procesu globalizacji,
- nowy etap postępu technicznego³.

Globalizacja i towarzyszące jej procesy zmieniają otoczenie zarówno człowieka, przedsiębiorstw, państw, jak i regionów. Człowiek coraz częściej staje wobec zmian asymetrycznych i nieobliczalnych, które bardzo często mają wpływ na jego decyzje. Dotychczas nastawiony był na ciągłość zmian i możliwość ekstrapolacji lub antycypowania istniejących trendów. Okazuje się, że w sytuacji niepewności i nieregularności nie ma możliwości ani ekstrapolacji, ani antycypacji⁴.

Niepewność jest więc, przede wszystkim, konsekwencją stawiania człowieka wobec zmian o charakterze nieciągłym, które wymagają zwrotu w myśleniu o otaczającym nas świecie⁵. Człowiek, aby przetrwać, bardzo często zmuszany jest do poszukiwania nowego miejsca dla siebie i rodziny, musi zmieniać zawód i pracodawcę, a niekiedy uciekać i opuszczać swoje dotychczasowe miejsce pobytu.

Przemieszczanie ludności jest zjawiskiem powszechnym, a jednocześnie największym przejawem jej aktywności. Jeżeli uwzględni się złożoność tego zjawiska i jego skutki pozytywne i negatywne, to trudno się dziwić, że migracja jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk: historii, ekonomii, socjologii, psychologii, nauk politycznych, bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Nie ulega wątpliwości, że występujące we współczesnym świecie zachowania migracyjne mają wymiar bezpieczeństwa w sferach: ekonomicznej, społecznej, kulturowej i politycznej.

Migracja polega na trwałym lub czasowym (okresowym) opuszczeniu przez pojedyncze osoby – także większe ich grupy, a nawet społeczeństwa – miejsc stałego (pierwotnego) zamieszkania i przeniesieniu się na inne miejsce⁶. W innym ujęciu migracja to względnie stałe przeniesienie się zbiorowości zwanej migrantami z jednego punktu przestrzeni geograficznej do innego, poprzedzone procesem podejmowania przez migrantów decyzji w oparciu o zhierarchizowany system wartości i celów⁷.

Mając na uwadze przemieszczanie się ludności, można wskazać wiele klasyfikacji procesu migracji. Jedną z nich jest podział na migracje wewnętrzne i zewnętrzne:

³ W. Szymański, *Globalizacja...*, s. 10.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ M. Kraszewski, *Typologia migracji*, Poznań 2003, s. 11.

⁷ Z. Mach, *Niechciane miasta: migracja i tożsamość społeczna*, Kraków 1998, s. 14.

Pierwszy rodzaj migracji określany jest ruchem wędrownym wewnętrznym (np. z miasta na wieś i odwrotnie) lub migracją krajową, czyli przemieszczaniem się z jednego regionu do drugiego. Migracja zewnętrzna odbywa się między różnymi państwami lub kontynentami. Stanowi więc migrację międzynarodową, a jej uczestnik jest migrantem międzynarodowym, czyli osobą, która zmienia miejsce (kraj), gdzie zwykle przebywa, tj. mieszka i spędza większość czasu⁸.

Powyższe określenie zalecane jest przez ONZ, ponieważ stanowi punkt odniesienia do obowiązujących definicji statystycznych⁹.

Migracje mogą mieć różne formy:

- emigracja, wyjazdy obywateli za granicę i osiedlanie się w innym państwie,
- imigracja, przyjazdy do danego kraju i osiedlenie się w nim obywateli państw obcych,
- reemigracja, ponowna emigracja, tj. kolejna zmiana miejsca zamieszkania lub powrót emigranta do macierzystego kraju,
- repatriacja, powrót do ojczyzny osób przebywających przymusowo dłuższy czas poza granicami swego kraju, powrót emigrantów do kraju pochodzenia z przywróceniem obywatelstwa,
- impatriacja (uojczyźnienie), proces przesiedlenia urodzonych i wychowanych za granicą potomków obywateli danego państwa w obecne granice tego państwa (zorganizowany przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne, albo też na własną rękę),
- przesiedlenie, zorganizowane przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne przemieszczanie terytorialne ludności (związane np. ze zmianami granic państwa, katastrofami ekologicznymi, czyszkami etnicznymi) – w skrajnej postaci może przybrać formę wysiedlenia,
- wysiedlenie, zorganizowane przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne wydalenie z miejsca stałego pobytu (związane np. ze zmianami granic państwa, czyszkami etnicznymi),
- readmisja, odesłanie nielegalnego imigranta do kraju, z którego przybył; też: obowiązek przyjęcia takiej osoby przez ten kraj¹⁰.

Ponadto wyróżnia się migrację długoterminową, która dotyczy osób zmieniających kraj zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy, i migrację krótkoterminową, czyli przemieszczanie się dłuższe niż 3 miesiące, lecz krótsze niż 12 miesięcy (z wyjątkiem wyjazdów rekreacyjnych, leczniczych, wizyt u krewnych, znajomych, podróży służbowych, pielgrzymek).

Ciekawym zjawiskiem są tzw. migracje łańcuchowe, co oznacza, że migranci z danego państwa, regionu czy miejscowości mają tendencję do skupiania się w tych samych miejscach w krajach docelowych migracji. Jest to następstwem dostępu do

⁸ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2008, s. 39.

⁹ *Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS, Warszawa 2003, s. 29.

¹⁰ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczna obsługa ruchu...*, s. 39 i 40.

informacji wśród migrantów oraz potrzeby zapewnienia sobie poczucia bezpieczeństwa poprzez życie w jednej wspólnocie.

Na uwadze należy mieć również inne rodzaje przestrzennego przemieszczania się ludności, które jednak nie spełniają kryteriów migracji międzynarodowych, lecz są ważną, a w niektórych regionach, np. w Unii Europejskiej, nawet podstawową formą mobilności przestrzennej ludzi przez granice polityczne. Są one określane warunkami przenikalności granic oraz poziomem rozwoju stosunków transgranicznych. W tej grupie migrantów mieszczą się:

- pracownicy zatrudnieni poza granicami kraju, którzy mają możliwość regularnego powrotu do kraju pochodzenia, czyli uznaje się, że nie zmieniają stałego miejsca pobytu,
- osoby w tranzycie, tj. takie, które przekraczają granice danego kraju, ale ich celem jest kraj trzeci (w praktyce okazuje się, że jest to jeden z najbardziej powszechnych sposobów dostania się do określonego kraju bez konieczności rejestracji tego faktu przez służby statystyczne),
- goście oraz turyści, czyli osoby, które na bardzo krótko wjeżdżają do danego kraju lub też ich pobyt jest regulowany przez zasady wiz tranzytowych,
- osoby przekraczające granice i przebywające w kraju docelowym w związku z podróżami służbowymi lub też aktywnością wiążącą się z działalnością gospodarczą,
- tradycyjnie wyłączone ze statystyki osoby posiadające status dyplomatyczny w ambasadach lub konsulatach, osoby wyjeżdżające (wjeżdżające) jako personel militarny,
- nomadzi (bezpaństwowcy), czyli osoby bez stałego miejsca zamieszkania (a więc niespełniające formalnego wymogu definicji, tj. zmiany stałego miejsca zamieszkania)¹¹.

Formy międzynarodowych grup migracyjnych są również powiązane z przyczynami wyjazdów i uwarunkowane wieloma perspektywami na poziomie makro- i mikrospołecznym, czy też makro- i mikroekonomicznym. Aby jednak wystąpił międzynarodowy i/lub międzyregionalny ruch ludności, powinny być spełnione określone warunki, do których zalicza się:

- motyw inspirujący daną osobę do zmiany miejsca zamieszkania i pracy,
- mniejsza lub większa swoboda przekraczania granicy między krajami lub regionami wyodrębnionymi zewnętrzną granicą polityczną i ekonomiczną (np. Unii Europejskiej),
- możliwość pokrycia kosztu przeniesienia się z dawnego do nowego miejsca pobytu¹².

¹¹ A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowej w świecie wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49, s. 9.

¹² J. Misala, *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Warszawa 2001, s. 172.

Tab. 1. Ludność, imigranci i uchodźcy oraz saldo migracji w latach 1996–2000, według kontynentów¹³

Kontynent	Ludność	Imigranci	Uchodźcy	Saldo migracji
Afryka	793 628	16 277	3 627	447
Ameryka Łacińska	518 809	5 944	38	494
Ameryka Północna	314 113	40 944	635	1 394
Azja	3 672 342	49 781	9 121	-1 311
Europa	727 304	56 100	2 310	769
Oceania	30 521	5 835	69	69
Świat	6 056 715	174 781	15 868	0

Źródło: M. Okólski, *Migracje a globalizacja*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czarny, Warszawa 2004, s. 21

Przyczyn migracji należy upatrywać zarówno w uwarunkowaniach wewnętrznych (państwo emigrantów), jak i zewnętrznych (państwa imigracyjne). Warunki te są określane jako czynniki wypychające oraz czynniki przyciągające migrantów, czyli takie, które skłaniają do wyjazdów lub ułatwiają decyzję emigracyjną. Należy mieć na uwadze to, że migracja jest nie tylko rezultatem czynników wypychających i przyciągających, ale również następstwem ich postrzegania.

Przyczyny mobilności terytorialnej ludzi można podzielić na czynniki o charakterze ekonomicznym i pozaekonomicznym; ich intensywność jest zróżnicowana.

Tab. 2. Przyczyny migracji zagranicznych

	Czynniki wypychające	Czynniki przyciągające
Ekonomiczne i demograficzne	– ubóstwo – bezrobocie – niskie płace – wysoki przyrost naturalny – brak podstawowej opieki medycznej – braki w systemie edukacji	– perspektywy wyższych zarobków – perspektywy poprawy standardu życia – rozwój osobisty lub zawodowy
Polityczne	– konflikty – niebezpieczeństwo – przemoc – korupcja – łamanie praw człowieka	– poczucie bezpieczeństwa – wolność polityczna
Społeczne i kulturowe	– dyskryminacja wynikająca ze względów etnicznych, religijnych	– łączenie rodzin – migracja do krajów przodków – brak zjawiska dyskryminacji

Źródło: *Migration and Remittances. Easter Europe and the former Soviet Union*, Bank Światowy 2006

Inne źródła naukowe grupują czynniki warunkujące przyczyny mobilności przestrzennej ludzi nieco inaczej, a mianowicie wyodrębniając np. czynnik histo-

¹³ Stan na dzień 31 grudnia 2000 roku.

ryczny, czynnik społeczno-polityczny, czynnik demograficzny, czynnik ekonomiczny, czynnik prawny¹⁴. Na skalę i dynamikę zjawiska migracji ma również wpływ dyskryminacja o podłożu etnicznym, religijnym, narodowościowym czy rasowym. W takich sytuacjach ludzie opuszczają swoje dotychczasowe miejsce pobytu w ucieczce przed konfliktami czy wojnami, najczęściej o charakterze wewnętrznym. Powodem migracji są również klęski żywiołowe, degradacje środowiska naturalnego, które niekiedy prowadzą do klęski głodu.

Zagrożenia

Współczesne problemy dotyczące migracji mają związek m.in. z globalizacją¹⁵, która na porządek międzynarodowy ma dwojaki wpływ. Jest ona źródłem dwóch różnych procesów: integracji i fragmentaryzacji.

Ten drugi proces jest wyraźnie konfliktogenny (a nawet wojennogenny). W globalizującym się świecie wskutek łatwości przepływu różnorodnych informacji następuje gwałtowny wzrost samoświadomości ludzi i narodów. Wywołuje on nie tylko chęć współpracy i integrowania się, ale także wzrost poczucia odrębności kulturowej, językowej, narodowościowej, etnicznej. To z kolei rodzi opór (zrozumiały) i ambicje do samostanowienia. I tu dochodzi do fundamentalnej sprzeczności: prawa do samostanowienia narodów i prawa do zachowania całości (integralności) państw już istniejących. Ta sprzeczność – jak uczy historia – nieczęsto bywa rozwiązywana tylko drogą pokojową, bez użycia (bądź groźby użycia) siły. Aspiracje do samostanowienia wyraża obecnie trudna do jednoznacznego określenia liczba ludów i narodów¹⁶.

Globalizacja jest obecnie najważniejszym wyznacznikiem zagrożenia asymetrycznego, gdzie migracja jako problem międzynarodowy zajmuje jedno z kluczowych miejsc. Asymetrię należy rozumieć jako dysproporcje w sferze materialnej i duchowej pomiędzy poszczególnymi rejonami współczesnego świata, gdzie migracja stanowi zagrożenie zarówno dla Bogatej Północy, jak i Biednego Południa.

W sferze materialnej asymetria przybiera formy: walki zbrojnej, wojny gospodarczej, wojny ekonomicznej, walki informacyjnej, konfrontacji naukowej i konfrontacji technicznej. Natomiast w sferze duchowej: wojny kulturowej, wojny religijnej i konfrontacji etnicznej.

Szczególnie niebezpieczne są:

- konflikty zbrojne; wśród najistotniejszych ich właściwości najczęściej wymienia się:

¹⁴ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 118.

¹⁵ Jest ona postrzegana jako umiędzynarodowienie zjawisk społecznych, kulturowych, ekonomicznych i politycznych w skali globalnej. B. Balcerowicz, *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 91.

¹⁶ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 123.

- wyraźną dominację konfliktów i wojen o charakterze wewnętrznym, które stopniowo umiędzynarodawiają się i stanowią poważne niebezpieczeństwo nie tylko dla danego państwa oraz jego sąsiadów, ale i dla całego regionu,
- poważne nasilenie się konfliktów w związku z rozpadem państw wielonarodowych,
- zaostrzenie się konfliktów i napięć o charakterze etniczno-narodowo-religijnym,
- wzrost rozmiarów zniszczeń wojennych oraz strat wśród ludności cywilnej,
- trudności w pokojowym rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych¹⁷.

Współczesne konflikty zbrojne i towarzyszące im zjawiska zwyrodnień, ludobójstwa, czystek etnicznych, pustoszenia terytoriów i głodu wywołują niekiedy masowe uchodźstwo.

- wojny gospodarcze, niszczące i bezwzględnie uzależniające gospodarkę słabszego od dominującej i ekspansywnej gospodarki silniejszego,
- wojny ekonomiczne, niszczące bazę ekonomiczną słabszego, bądź jako element wojny gospodarczej, podporządkowującej ją bazie ekonomicznej silniejszego,
- wojny kulturowe, zmierzające do narzucenia przeciwnikowi własnych wzorców kulturowych i zwyczajów, zdecydowanie wypierających dotychczasowe oraz zacierających tożsamość narodową i więzi społeczne wśród ludności strony przeciwnej,
- wojny religijne, polegające na narzucaniu społeczeństwu strony przeciwnej dogmatów religijnych głoszonych przez stronę ekspansywną, w tym norm, zwyczajów i obrzędów, które są prowadzone z zastosowaniem wszelkich dostępnych środków, przy jednoczesnym zwalczaniu innych form i przejawów kultu religijnego,
- konfrontacje etniczne, zmierzające do narzucenia grupom społecznym i środowiskowym przeciwnika, a docelowo całości jego społeczeństwa obcych mu zasad i wzorców, degradujących obowiązujące wartości moralne, wprowadzające zamęt, niestabilność nastrojów i nieprzewidywalność zachowań; konfrontacjom tym towarzyszy zwykle rozwój patologii społecznych¹⁸.

Konflikty występujące w tych sferach przekładają się na skalę i dynamikę migracji legalnej i nielegalnej, które są postrzegane jako negatywne zjawiska mające wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (państw).

W końcu 2000 roku Centralna Agencja Wywiadowcza USA przygotowała raport zatytułowany *Globalne trendy do 2015 roku. Rozważania ekspertów pozarządowych o przyszłości*, gdzie przedstawione zostały cztery scenariusze rozwoju sytuacji międzynarodowej¹⁹.

Scenariusz pierwszy: globalizacja poprawna. Coraz większa część ludzkości odnosi korzyści z procesu globalizacji (wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo wewnętrzne, socjalne, demokratyczne formy władzy, rozwój nauki i techniki itd.). Na

¹⁷ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne...*, s. 118–119.

¹⁸ P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003, s. 12–13.

¹⁹ K. Rokiciński, *Zagrożenia asymetryczne w regionie bałtyckim*, Warszawa 2006, s. 14–15.

marginesie pozostają jednak regiony, gdzie nadal przebiegają niekorzystne procesy będące źródłem konfliktów.

Scenariusz drugi: globalizacja szkodliwa. Pozytywne efekty globalizacji dotyczą tylko Północy. Na Południu wzrasta bezrobocie spotęgowane eksplozją demograficzną oraz narasta deficyt zasobów naturalnych. Wiele krajów ma nieznaczny wzrost gospodarczy bądź znajduje się w regresie. Ekonomia przesuwa się dramatycznie ku szarej strefie. Wzrasta napięcie społeczne, a oddziaływanie administracji państwowej oraz organów międzynarodowych cechuje słabość.

Scenariusz trzeci: regionalna rywalizacja. Tworzą się trzy bieguny polityczno-militarne: Europa, Azja i Ameryka. Współzawodnictwo między nimi sprzyja wysokiemu wzrostowi gospodarczemu. Powoduje to jednak zmniejszenie zainteresowania Południem, które nadal jest źródłem konfliktów.

Scenariusz czwarty: świat niespolaryzowany. USA słabnie i wycofuje się z dotychczasowego uprawiania polityki, a Europa usamodzielnia się. Następuje rywalizacja pomiędzy nowymi azjatyckimi potęgami (Chiny i Japonia), które szybko rozbudowują swój potencjał militarny. Następuje zmniejszenie zainteresowania Południem, które nadal jest źródłem konfliktów.

Należy podkreślić, że w każdym ze wskazanych scenariuszy istnienie Południa jest przyjmowane za pewnik, a jedynie można dostrzec mniejszy lub większy optymizm w zakresie obszaru i natężenia jego występowania. Przyjętą tezę ilustrują poniższe dane uwzględnione w raporcie²⁰:

- populacja ludności Ziemi w 2015 roku zwiększy się o 1,1 mld, do 7,2 mld osób,
- populacja krajów Europy ulegnie zmniejszeniu (np. Rosji ze 146 mln do 130 mln),
- 95% przyrostu ludności będzie miało miejsce w krajach opóźnionych w rozwoju,
- brak zastępowalności pokoleń na Północy (zmniejszenie liczby narodzin oraz wzrost długości życia) spowoduje brak siły roboczej, należy więc spodziewać się wielkich migracji ludności, w tym nielegalnej,
- migracje ludności mogą spowodować epidemie (pandemie) chorób uważanych na Północy za zlikwidowane,
- będzie narastała degradacja środowiska naturalnego,
- gwałtownie przyspieszy rozwój nauki i techniki,
- przepływ informacji stanie się ogólnodostępny,
- globalna ekonomia będzie systematycznie przyspieszana przez szybki i swobodny przepływ informacji, kapitału, towarów, usług oraz ludzi. Nie uchroni to od cyklicznych kryzysów finansowych,
- państwa narodowe będą oddawały coraz więcej swojej suwerenności organizacjom regionalnym i globalnym. Wzrastać będzie rola niepaństwowych (komercyjnych) lub niekomercyjnych (*non-profit*) podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

²⁰ Ibidem, s. 15–16.

*

Zagrożeniem społecznym dla bezpieczeństwa każdego państwa jest tzw. zagraniczna migracja zarobkowa. „Przykładowo, z danych GUS wynika, że w poszukiwaniu lepszej pracy i wyższych zarobków w latach 2004–2005 wyemigrowało około 1,5 mln Polaków. W 2007 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2,2 mln migrantów. Można mówić, że migracja zarobkowa przybrała skalę masową”²¹. Zagraniczna migracja ekonomiczna (zarobkowa) po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej przerosła swą skalą migrację wewnętrzną, w tym obserwowaną w Polsce od szeregu lat migrację ze wsi do miasta w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia²². Połączenie tego faktu z procesem starzenia się społeczeństwa stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego, z uwagi na to, że z naszego państwa wyjeżdżają najczęściej ludzie zdolni, przedsiębiorczy i gotowi do podjęcia zatrudnienia, a więc z punktu widzenia nie tylko gospodarczego rozwoju państwa – najbardziej potrzebni. Motywem takiego zachowania jest poszukiwanie lepszej pracy oraz poczucie zagrożenia przez kolejny problem społeczny, jakim jest bezrobocie.

Nawiązując do kwestii starzenia się społeczeństwa, należy mieć na uwadze dwa istotne i wzajemnie powiązane zjawiska: trudności w znalezieniu nowych pracowników, co może przyczynić się do powstawania barier w rozwoju sektora państwowego i prywatnego, oraz wzrost długości życia, co stanowi wyzwanie dla polityki społecznej i budżetu państwa – coraz więcej osób pobiera świadczenia emerytalne, starsze osoby wymagają również więcej usług związanych z opieką zdrowotną oraz usług opiekuńczych, a poza tym wobec problemów na rynku pracy pojawia się potrzeba tworzenia rozwiązań sprzyjających wzrostowi ich aktywności zawodowej²³. Wymaga to odpowiedniej infrastruktury, a także wykwalifikowanej kadry, co bezpośrednio przekłada się na większe zapotrzebowanie na środki publiczne.

*

Migracja to zjawisko internacjonalizacji o zasięgu globalnym, występujące na obszarze całej kuli ziemskiej, które charakteryzuje się powstawaniem i narastaniem niebezpiecznych zachowań traktowanych w kategoriach problemów globalnych.

W związku z postępującymi powiązaniem między różnymi społeczeństwami i wieloma państwami problemy społeczne występujące dotąd na szczeblu lokalnym (krajowym) stają się problemami globalnymi. Dzięki procesom globalizacyjnym stykają się ze sobą bardzo różne społeczeństwa, odmienne etnicznie, lecz przede wszystkim

²¹ P.W. Zawadzki, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 125.

²² W latach 1952–2006 ze wsi do miasta wyemigrowało łącznie około 13 mln osób; w ostatnich latach (2005–2007) co roku przenosiło się na pobyt stały do miasta około 100 tys. mieszkańców wsi (dane: Rocznik Demograficzny 2007, GUS).

²³ P.W. Zawadzki, *Bezpieczeństwo społeczne...*, s. 125.

kulturowo, pod względem wyznawanej religii, posługujące się odmiennymi systemami wartości²⁴.

Spory kulturowe wynikające z odmienności ideologii, światopoglądów czy różnic etnicznych są źródłem konfliktów na niespotykaną dotychczas skalę, co przekłada się m.in. na wędrówkę ludzi. Ponadto narzucane wartości prezentowane przez cywilizację zachodnią budzą poczucie nienawiści ze strony cywilizacji tradycyjalistycznych, związanych m.in. z islamem. Okazuje się, że nastąpiła reakcja o niespotykanej dotychczas skali. Chodzi o terroryzm, który do niedawna był związany raczej z konfliktami wewnętrznymi i ruchami separatystycznymi. Dzisiaj skierowany jest przeciwko całemu społeczeństwu, gdzie rozgłos, strach i podejmowane radykalne działania skutkują tysiącami ofiar. W obawie przed kolejnymi atakami terrorystów ludność opuszcza dotychczasowe miejsca pobytu, tracąc niekiedy dorobek całego swojego życia.

Swobodny przepływ towarów, usług, finansów, informacji i ludzi to również swobodny przepływ różnych ideologii i terrorystów, którym komunikacja i swobodna mobilność pozwala na realizację przyjętych celów. Tym działaniom sprzyja m.in. legalna i nielegalna migracja, która stanowi kamuflaż dla działalności terrorystycznej.

Zmiana natężenia i charakteru ruchów migracyjnych na świecie, a także towarzyszące im negatywne zjawiska, takie jak:

- przestępczość zorganizowana,
- nielegalny handel ludźmi i narkotykami,
- nietolerancja religijna,
- ksenofobia,

stanowią zagrożenie nie tylko dla poszczególnych państw, ale i regionów.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na mniejszości narodowe oraz etniczne, które ze względu na występujące sprzeczności interesów w państwie (państwach) pobytu będą stanowiły zagrożenie dla ich bezpieczeństwa wewnętrznego. Mowa tu o takich zagrożeniach, jak²⁵:

- naruszanie praw człowieka i podstawowych wolności,
- uprzedzenia kulturowe i religijne oraz dyskryminacja mniejszości narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych i językowych,
- dyskryminacja etniczna,
- manipulacja świadomością i psychiką za pośrednictwem środków masowego przekazu,
- ograniczanie wolności mediów,
- nacjonalizm, szowinizm, ksenofobia, fundamentalizm religijny,

²⁴ Ibidem, s. 134.

²⁵ *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, red. S. Kowalkowski, Warszawa 2011, s. 68.

- patologie społeczne wśród mniejszości narodowych oraz etnicznych: przestępczość, terror, struktury mafijne, narkomania, epidemie społeczne, prostytutka, alkoholizm, analfabetyzm, masowe bezrobocie, rodziny dysfunkcyjne,
- masowe migracje grup etnicznych i mniejszości narodowych,
- alienacja społeczna (konsumeryzm, sekciarstwo religijne),
- kult przemocy,
- brutalizacja stosunków międzynarodowych.

P. Wawrzyk pisze:

Przykładowo, wysoki poziom życia w państwach członkowskich Unii Europejskiej zachęca obywateli pochodzących z Afryki, czy Azji do nielegalnego przedostawiania się na terytorium Wspólnoty. W państwach członkowskich pobyt imigrantów stwarza liczne problemy społeczne. Dzielnice w miastach zamieszkiwane przez imigrantów są postrzegane jako tereny, na których wzrasta przestępczość, także w odniesieniu do obywateli państwa, w których przebywają imigranci²⁶.

Ponadto państwa członkowskie borykają się z problemem bezrobocia wśród swoich obywateli, co w przypadku napływu imigrantów zwiększa konkurencję na rynku pracy, w dodatku konkurencję nieuczciwą, ponieważ imigranci zgadzają się pracować za dużo mniejsze wynagrodzenie niż obywatele państw członkowskich²⁷. Innym, niezmiernie ważnym problemem są skutki przyjęcia i wdrożenia w życie postanowień traktatu z Schengen przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, gdzie w następstwie likwidacji granic wewnętrznych stworzono przyjazne warunki zarówno dla migrantów, jak i przestępców, którzy bez przeszkód mogą przemieszczać się do innych państw członkowskich, bez narażenia się na kontrolę graniczną.

*

Migracja jest kojarzona ze zjawiskiem niosącym rozmaite zagrożenia: od ekonomicznych – jak konkurencja dla krajowego rynku pracy, przez polityczne – niepewny element, skłonny do radykalizacji, do kulturowych – groźba dla tożsamości narodowo-kulturowej²⁸.

Migracja przyczynia się do zmian zachodzących w strukturze społecznej państwa przyjmującego; jej następstwem jest wielokulturowość. Niezdolność części przybyłych do podjęcia rywalizacji w społeczeństwie przyjmującym prowadzi do powstania „etnicznej podklasy”²⁹, którą tworzą niżej kwalifikowani robotnicy lub

²⁶ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 233.

²⁷ Trzeba mieć świadomość tego, że niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej wydawały obywatelom państw, z którymi łączyły je specjalne stosunki w historii (np. dawne kolonie), ułatwienia w uzyskiwaniu prawa pobytu czy nawet obywatelstwa. Przykładem może być polityka Francji wobec Algierii czy Maroka, Belgii wobec Konga czy Niemiec wobec Turcji.

²⁸ J.E. Zamojski, *Migracje doby współczesnej: geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi*, [w:] *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Warszawa 1998, s. 168.

²⁹ K. Romaniszyn, *Kulturowe implikacje międzynarodowych migracji*, Lublin 2003, s. 50.

bezrobotni uzyskujący dochody niższe od przeciętnych, uzależnieni od pomocy socjalnej państwa, zamieszkujący gorsze dzielnice, żyjący na niższym od przeciętnego poziomie, stanowiący kategorię robotników upośledzonych na rynku pracy, posiadający niską pozycję społeczną, którą dziedziczy ich potomstwo³⁰. Podklasy tej przypisuje się marginalizację i skłonności do działalności przestępczej. Ponadto wskazuje się na podklasę, która pracuje nielegalnie, bez osłon socjalnych ze strony państwa pobytu.

Skutki społeczne dla państwa przyjmującego migrantów³¹ to:

- powstawanie diaspor, które tworzą organizacje kulturalne, społeczne, polityczne, utrzymujące łączność z krajem ojczystym, a także między sobą, separujące się od ludności miejscowej³²,
- imigranci stanowią napływ siły roboczej w państwach przyjmujących, co stanowi problem na wewnętrznym rynku pracy,
- oparcie rozwoju gospodarczego państwa na wykorzystaniu importowanej siły roboczej, traktowanej jako przejściowy instrument rozwoju gospodarczego, przyniosło wiele nieoczekiwanych następstw³³. Jednym z nich jest tzw. pułapka osiedleńcza, czyli przekształcanie się z różnych przyczyn, przede wszystkim ze względu na potrzeby przemysłu, imigracji czasowej w imigrację długotrwałą i w konsekwencji osiedleńczą. Dalszym i najmniej spodziewanym następstwem staje się uzależnienie normalnego funkcjonowania zarówno gospodarki, jak i służb publicznych od obecności i dopływu siły roboczej,
- skutkiem społeczno-ekonomicznym dla krajów wysyłających jest utrata kapitału ludzkiego (potencjał wieku, kwalifikacji, zdolności itd.). Niektórzy uważają, że następstwem może być „apartheid intelektualny”, a nawet „wymóżdżenie” w krajach wywłaszczonych ze swych elit intelektualnych³⁴,
- szczególnym aspektem ekonomiczno-społecznym dla krajów wysyłających jest dopływ środków finansowych z zarobków migrantów do krajów ich pochodzenia,
- napływ imigrantów pogłębia zjawisko wielokulturowości, które ma niezmiernie istotny wpływ na kształtowanie rzeczywistości politycznej państwa przyjmującego, a nawet regionu,
- odradzający się rasizm,
- mniejszości etniczne lub narodowe mogą w pewnych okolicznościach być kartą przetargową w rozmowach między państwami, mogą stanowić nieocenione dobro, ale także zaplecze dywersyjne lub – najogólniej – zagrożenie rozruchami na tle niezadowolenia z przyczyn niezależnych od polityki państwa. Mniejszości sta-

³⁰ W. Stankiewicz, *Procesy imigracyjne w Europie – kształt polityki imigracyjnej Unii Europejskiej a przyszłość Europy*, [w:] *Europa wielu wymiarów*, red. P. Stachowiak, Poznań 2008, s. 70–71.

³¹ Ibidem, s. 70–73.

³² J.E. Zamojski, *Migracje doby współczesnej...*, s. 176.

³³ Ibidem, s. 169.

³⁴ Ibidem, s. 170–171.

nowią bazę ekspansji gospodarczej, politycznej i kulturalnej. Bardzo często stanowią one „bomby z opóźnionym zapłonem”³⁵.

Czas globalizacji to wiele złożonych przewartościowań, gdzie widoczne są zjawiska paradoksalnie odwrotne w sferze społecznej, nasiliły się bowiem narodowe tendencje separatystyczne, które stanowią m.in. źródło migracji – tak legalnej, jak i nielegalnej.

Powstało wiele państw nowych, które stanowią zagrożenie dla pokoju w swoich regionach, gdyż nadal żyje w nich konglomerat grup etnicznych i mniejszości narodowych różniących się kulturą, językiem, religią i stanem posiadania. Najbardziej jaskrawe różnice występują w Federacji Rosyjskiej i wszystkich byłych republikach byłego Związku Radzieckiego, a także w Indiach, Chinach, Indonezji, Filipinach, Afganistanie i wielu innych krajach wszystkich kontynentów. W Europie tylko Portugalia jest pozbawiona tych problemów. W pozostałych krajach stosunki narodowościowe są różne, od jawnej wrogości, jak w Hiszpanii czy byłej Jugosławii, do zgodnego współżycia, jak w Austrii czy Szwajcarii. Na problemy mniejszości etnicznych i narodowych nakładają się problemy masowych fal uchodźstwa i migracji z powodów (wspomnianych) suszy, głodu, wojen domowych i innych katastrof³⁶.

*

Istotnym zagrożeniem w wymiarze społecznym są przestępstwa mające związek z nielegalną migracją, gdzie ma miejsce handel ludźmi, organami i tkankami ludzkimi, przemyt i handel narkotyków, pojazdów, broni, materiałów wybuchowych, fałszowanie dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, wywóz dzieł sztuki i innych cennych przedmiotów, terroryzm itp. „Ponadto występuje zacieranie, i tak dość nieostrej, granicy między przestępstwem a legalną działalnością gospodarczą. W większości działań zorganizowanej przestępczości dość istotną przeszkodą jest granica państwowa, którą należy pokonać”³⁷.

Tab. 3. Ruch graniczny osób z podziałem na odcinki granicy zewnętrznej Unii Europejskiej/ Schengen

Odcinek granicy	2010	2009	Zmiana (%)
Z Federacją Rosyjską	1 451 492	1 276 339	14
Z Republiką Białorusi	7 258 821	5 923 569	23
Z Ukrainą	13 064 958	11 666 322	12
Granica lotnicza	8 577 390	8 528 114	1
Granica morska	287 306	253 084	14
Razem	30 639 967	27 647 428	11

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 132

³⁵ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemowy” 1999, nr 1, s. 12.

³⁶ Ibidem.

³⁷ A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012, s. 132.

Należy podkreślić, że dynamika ruchu granicznego wraz z sytuacją społeczno-polityczną i ekonomiczną wywierają istotny wpływ na skalę przestępczości granicznej³⁸. Przykładowo wejście Polski do strefy Schengen spowodowało, że odcinki granicy Polski na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej stały się ostatnimi, po przekroczeniu których nielegalni imigranci z krajów trzecich mogą swobodnie poruszać się po krajach UE³⁹.

Do zjawisk, które mają wpływ na rozwój nielegalnej migracji, zalicza się między innymi rosnące dysproporcje, jakie występują między państwami pochodzenia migrantów a państwami stanowiącymi cel migracyjny. Dysproporcje te występują w sferach: społeczno-ekonomicznej, polityki socjalnej, poszanowaniu praw człowieka (w tym mniejszości narodowych, prawa do podjęcia działalności gospodarczej czy prawa do wyboru zawodu). Należy podkreślić, że przyczyny i kierunki nielegalnej migracji są ze sobą ściśle powiązane.

Według Straży Granicznej skala zjawiska nielegalnej migracji do i przez Polskę wynika z geopolitycznego położenia naszego kraju, tranzytowego charakteru korytarzy wiodących przez terytorium Polski (wschód – zachód, północ – południe). Ponadto długi lądowy odcinek granicy państwowej z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą ułatwia organizację nielegalnej migracji szlakami prowadzącymi z kierunku Azji.

Związek z nielegalną migracją w przejściach granicznych mają fałszerstwa dokumentów podróży. Na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej Straż Graniczna ujawniła 916 fałszerstw dokumentów, a na granicy wewnętrznej Unii Europejskiej 104.

Skalę przestępczości na terytorium Polski związanej z nielegalną migracją przedstawiają tabele 4–10.

Tab. 4. Przestępstwa związane z handlem ludźmi

Rok	Liczba przestępstw stwierdzonych			
	Seksualne wykorzystanie zależności (art. 199 k.k.)	Zmuszanie do prostytucji (art. 203 k.k.)	Czerpanie korzyści z cudzego nierządu (art. 204 § 1 i 2 k.k.)	Czerpanie korzyści z nierządu małoletniego (art. 204 § 3 k.k.)
2007	82	55	271	44
2008	143	35	214	21
Ogółem	225	90	485	65

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 144.

³⁸ Ibidem, s. 133.

³⁹ Ibidem, s. 133–134.

Tab. 5. Ilość i wartość ujawnionego przemytu alkoholu według odcinków granicy i w kraju

Odcinek granicy	2010	2009	Zmiana (%)	2010	2009	Zmiana (%)
	Wartość w złotych	Wartość w złotych		Ilość w litrach	Ilość w litrach	
Rosja	14 779	19 016	- 22	312	454	-31
Białoruś	133 452	31 230	327	2 108	655	222
Ukraina	101 178	72 875	39	2 582	1 894	36
morski	183 567	5 381	3 311	2 391	113	2 016
lotniczy	984	889	11	34	24	42
Litwa	1 935	39 434	- 95	41	525	- 92
Słowacja	62 996	70 012	- 10	1 373	1 798	- 24
Czechy	102 521	909 952	- 90	2 309	13 171	- 82
Niemcy	134 330	0	100	1 407	0	100
Razem	735 742	1 148 789	- 36	12 557	18 634	- 33
Kraj	1 636 070	8 819 167	- 81	30 436	127 428	- 76
Ogółem	2 371 813	9 967 958	- 76	42 993	146 062	- 71

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 148

Tab. 6. Ilość i wartość ujawnionego przemytu papierosów według odcinków granicy i w kraju

Odcinek granicy	2010	2009	Zmiana (%)	2010	2009	Zmiana (%)
	Wartość w złotych	Wartość w złotych		Ilość w szt.	Ilość w szt.	
Rosja	1 069 179	1 574 914	- 32	2 690 227	4 227 612	-37
Białoruś	7 013 692	4 056 172	73	17 592 985	12 398 047	42
Ukraina	28 865 547	14 178 132	104	71 834 943	39 093 173	84
morski	827 243	243 739	239	2 099 990	674 818	211
lotniczy	100 258	526 884	- 81	253 210	1 551 894	- 84
Litwa	11 616 437	11 920 004	- 3	29 223 720	34 038 030	- 14
Słowacja	216 289	133 718	62	544 120	41 768 847	- 99
Czechy	462 834	680 356	- 32	1 163 240	2 090 345	- 44
Niemcy	10 642 386	1 736 498	513	28 500 720	4 920 556	479
Kraj	32 646 140	24 983 622	31	61 645 114	78 553 112	- 22
Ogółem	93 460 005	60 034 040	56	215 548 269	219 366 434	- 2

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 149

Tab. 7. Ilość i wartość ujawnionego przemytu samochodów według odcinków granicy i w kraju

Odcinek granicy	2010	2009	Zmiana (%)
	Ilość w szt.	Ilość w szt.	
Rosja	54	21	157
Białoruś	170	111	53
Ukraina	260	146	78
morski	10	4	150
Litwa	83	56	48
Słowacja	3	10	- 70
Czechy	5	11	- 55
Niemcy	51	22	132
Kraj	31	42	- 26
Ogółem	667	423	58

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 150

Tab. 8. Ilość ujawnionego przemytu broni i amunicji

Towar	Rodzaj	2010	2009	Zmiana (%)
Amunicja	gazowa	90	148	- 39
	inna	836	23	3 535
	ostra	3 925	5 467	- 28
Razem		4 851	5 638	- 14
Broń	gazowa	9	9	0
	inna	54	24	125
	palna	28	16	75
Razem		91	49	86
Ogółem		4 942	5 687	- 13

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 151

Tab. 9. Ilość ujawnionego przemytu narkotyków przez Straż Graniczną w 2010 roku

Narkotyki	Ilość	Wartość (zł)
amfetamina	21,65 kg	10 973 576
amfetamina	89 tabl.	
haszysz	0,026 kg	
heroína	0,74 kg	
kokaina	0,66 kg	
marihuana	221,43 kg	
ecstasy	11 178 tabl.	
opium	–	
LSD	2 967 szt./tabl.	

Źródło: Dane Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej, za: A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 153

Tab. 10. Dane dotyczące cudzoziemców zatrzymanych przez Straż Graniczną w ramach kontroli legalności pobytu, wnioski o wydalenie, przyjęcia i odsyłania w ramach readmisji i Dublin II w latach 1999–2009

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kontrola legalności pobytu, zatrzymywania w głębi kraju	–	3 348	5 990	8 204	7 725	7 603	6 600	5 845	4 728	5 840	3 581
Wnioski o wydaleniu	2 312	2 487	2 611	1 606	5 590	4 352	3 996	3 046	2 561	4 919	7 460
Przyjęcia w ramach readmisji i Dublin II	2 072	2 414	5 768	4 808	5 499	4 085	3 755	2 535	1 567	2 681	2 403
Odsyłanie w ramach readmisji i Dublin II	6 518	6 847	5 954	4 836	5 942	6 210	5 462	3 789	3 030	5 779	2 165

Źródło: Statystyka ruchu granicznego Straży Granicznej, rocznych sprawozdań Straży Granicznej z realizacji zadań w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (1999–2009)

*

Przeciwdziałanie nielegalnej migracji w państwach członkowskich strefy Schengen to przede wszystkim działania o charakterze policyjnym, takie jak nasilenie kontroli zewnętrznych i wewnętrznych, poprzez: stawianie ogrodzeń granicznych, montowanie urządzeń monitorujących, zaostrzenie kontroli na lotniskach oraz kontrola wewnątrz obszaru w potencjalnych miejscach podejmowania pracy przez nielegalnych imigrantów. Paradoksalnie rozbudowa infrastruktury granicznej nie przyczyniła się do znaczącego zmniejszenia nielegalnej imigracji⁴⁰, lecz raczej do zmiany szlaków migracyjnych, przy jednoczesnym zwiększeniu ryzyka i kosztów związanych z nielegalnym wjazdem do obszaru Schengen, kończące się tragicznymi przypadkami śmierci osób⁴¹.

W zakresie walki z handlem ludźmi i przemytem ludzi koncentracja na surowej kontroli migracji i granic sugeruje, że i te zjawiska są rozpatrywane w kategoriach zagrożenia dla państwa, mimo że nacisk na aspekty związane z prawami człowieka

⁴⁰ Komisja Europejska przyznała w czerwcu 2006 roku 3,3 mln euro na pomoc dla Hiszpanii, Włoch i Malty, które zmagają się z problemem masowego napływu nielegalnych migrantów z Afryki. Unijne fundusze zostały przeznaczone na wsparcie morskiej Straży Granicznej, a także służb zajmujących się nielegalnymi imigrantami na hiszpańskich Wyspach Kanaryjskich, włoskiej Lampeduzie i na Malcie. Pomoc była odpowiedzią Brukseli na powtarzające się apele Hiszpanii, Malty i Włoch o solidarność europejską. Kraje te argumentowały, że dotyczący je problem nielegalnej imigracji dotyczy całej Unii Europejskiej, a wspomniane wyspy są dla przybyszów z Afryki jedynie drzwiami wejściowymi do Europy. W siedmioletnim budżecie Unii na lata 2007–2013 przewidziano znaczne zwiększenie wydatków na kontrole granic zewnętrznych, w sumie 1,8 mld euro, z czego większość na projekty w państwach mających długie zewnętrzne granice Unii Europejskiej.

⁴¹ R.I. Merrero, *The implications of Spanish – Moroccan governmental relations for Moroccan immigrant of Spain*, „European Journal of Migration and Law” 2005, vol. 7, s. 429 i n.

cały czas powracają⁴². Rygorystyczna kontrola imigracji i granic jest jedną z przyczyn rozwoju takiej działalności przestępczej, jak handel ludźmi i przemyt ludzi. Gdy legalne kanały przepływu imigrantów zostają ograniczane lub zamknięte, więcej osób korzysta z usług handlarzy i przemytników, a zatem sekuratyżacja tej problematyki pogarsza tylko sytuację⁴³.

Analiza danych Straży Granicznej oraz monitoring zagrożeń i bezpieczeństwa granicy pozwalają na sformułowanie następujących wniosków⁴⁴:

- Polska nadal stanowi dla większości nielegalnych migrantów głównie kraj tranzytowy. Jako jeden z wyjątków można wskazać obywateli Wietnamu, których diaspora systematycznie umacnia się na terytorium Polski,
- odcinkiem najbardziej zagrożonym przestępczością migracyjną, w tym zorganizowaną, pozostaje odcinek granicy polsko-ukraińskiej – przede wszystkim przestępczość związana z dokumentami,
- głównym zagrożeniem dla systemu ochrony granicy państwowej pozostaje proceder związany z wyłudzaniem wiz w konsulatach RP w celu innym niż deklarowany,
- nastąpił wzrost zagrożenia przerzutem nielegalnych migrantów w zamkniętych przestrzeniach pojazdów ciężarowych do/z Polski przez odcinki stanowiące wewnętrzną granicę Unii Europejskiej/Schengen,
- w dalszym ciągu fałszerstwa dokumentów znajdują się w polu zainteresowania grup przestępczych,
- kontynuowany jest proceder związany z zawieraniem fikcyjnych małżeństw,
- w coraz większym stopniu nielegalna migracja przybiera charakter zorganizowany,
- nielegalna migracja do/przez Polskę ma związek ze zmianą obywatelstwa,
- występują przypadki wskazujące na zakamuflowaną formę wyzysku w stosunku do cudzoziemców przybyłych do Polski w celu legalnego wykonywania pracy, a także nielegalnych migrantów zmuszanych do odpracowania kosztów przerzutu do Unii Europejskiej,
- stwierdza się przypadki nadużywania przez obywateli Ukrainy przepisów małego ruchu granicznego.

Zakończenie

W artykule poruszony został jeden z istotniejszych problemów jakim jest migracja (legalna i nielegalna), która ma poważny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne nie tylko Polski, ale i pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Polska

⁴² T. Obokata, *Trafficking, Smuggling of Human Beings in Europe: Protection of Individual Right of States Interest?*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2001, no 5, s. 5.

⁴³ K. Iglicka, *Shaping a harmonized migration policy for an enlarged Europ*, „Perspectives on European Politics and Society” 2002, vol. 3, s. 326.

⁴⁴ A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy...*, s. 139–141.

stanowi wschodnią granicę zewnętrzną UE, przez którą biegą szlaki migracyjne ze wschodu na zachód. Nasz kraj traktowany jest przede wszystkim jako państwo tranzytowe, gdyż migranci legalni i nielegalni za główny kierunek przyjmują jednak państwa Europy Zachodniej, a następnie Stany Zjednoczone. Z danych statystycznych wynika, że migracja bez względu na podłoże będzie stanowiła coraz większy problem dla bezpieczeństwa naszego państwa i pozostałych państw członkowskich UE, gdzie jednak czynnik ekonomiczny będzie dominował.

Bibliografia

- Balcerowicz B., *Pokój i nie-pokój na progu XXI wieku*, Warszawa 2002.
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003.
- Gołębiowski J., *Bezpieczeństwo narodowe RP*, „Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Zeszyt Problemy” 1999, nr 1.
- Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowej w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49.
- Kowalkowski S. (red.), *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2011.
- Kraszewski M., *Typologia migracji*, Poznań 2003.
- Mach Z., *Niechciane miasta: migracja i tożsamość społeczna*, Kraków 1998.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, Warszawa 2008.
- Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS, Warszawa 2003.
- Migration and Remittances. Easter Europe and the former Soviet Union*, Bank Światowy 2006.
- Misala J., *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*, Warszawa 2001.
- Okólski M., *Migracje a globalizacja*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czarny, Warszawa 2004.
- Rocznik Demograficzny 2007, GUS.
- Rokiciński K., *Zagrożenia asymetryczne w regionie bałtyckim*, Warszawa 2006.
- Romaniszyn K., *Kulturowe implikacje międzynarodowych migracji*, Lublin 2003.
- Stankiewicz W., *Procesy imigracyjne w Europie – kształt polityki imigracyjnej Unii Europejskiej a przyszłość Europy*, [w:] *Europa wielu wymiarów*, red. P. Stachowiak, Poznań 2008.
- Szymański W., *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.
- Thurow L.C., *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1989.
- Wawrzuś A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Zamojski J.E., *Migracje doby współczesnej: geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi*, [w:] *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Warszawa 1998.
- Zawadzki P.W., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.

Migration as a threat to the country's internal security

Abstract

The article discusses the important issue of migration as an element of the country's security policy. Migration may determine the power of a country as well as contribute to weakening its position and importance in the aspect of internal relations and thus also on the international arena. The author of the article discusses migration in the political, economic, and social aspect.

Key words: migration, security, society

Grażyna Habigier-Pipska

Bezpieczeństwo edukacyjne jako obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Bezpieczeństwo jest fundamentem wszystkiego, co czynimy.

H. Kissinger

Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym.

K. Nauman

Wstęp

Poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest kwestią niezwykle istotną dla obywateli, szczególnie w kontekście współczesnych, nowych wymagań i wyzwań rzeczywistości. Jednym z komponentów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest bezpieczeństwo edukacyjne społeczeństwa.

Bezpieczeństwo uznaje się współcześnie za podstawową wartość i potrzebę człowieka, a także podstawowe prawo. Stąd też obserwuje się rosnące zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa, w tym edukacją dla bezpieczeństwa. O wzrastającej randze tej kwestii świadczy fakt uznania konieczności edukacji dla bezpieczeństwa na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, ponadgimnazjalnym, wyższym, a nawet na poziomie edukacji ustawicznej.

Potrzeba bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych motywów istnienia, działalności i funkcjonowania indywidualnych osób, wspólnot i społeczeństw. Zalicza się ją do podstawowych kategorii historycznych, socjologicznych i ekonomicznych. Abraham Maslow, autor najbardziej znanej hierarchii potrzeb, potrzebę bezpieczeństwa sytuuje na drugim poziomie, zaraz po potrzebach fizjologicznych.

Jeżeli potrzeby fizjologiczne są względnie dobrze zaspokojone, pojawia się nowy zestaw potrzeb, które ogólnie można określić jako potrzeby bezpieczeństwa (stabilności, zależności, opieki, uwolnienia od strachu, lęku i chaosu; potrzeba struktury, porządku, prawa, ograniczeń, oparcie w opiece itd.). Potrzeby bezpieczeństwa mogą stać się prawie wyłącznymi czynnikami organizującymi zachowanie, wciągając w swoją służbę wszystkie umiejętności organizmu, co pozwoli nam opisywać cały organizm jako mechanizm poszukujący bezpieczeństwa¹.

¹ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 115.

A. Maslow podkreślał, że dobrze funkcjonujące społeczeństwo zapewnia swoim członkom wystarczające poczucie bezpieczeństwa. Jednocześnie zaspokojenie tej potrzeby powoduje odczuwanie potrzeb wyższych, tzn. przynależności, szacunku i samorealizacji.

L.F. Korzeniowski zauważa, że potrzeby bezpieczeństwa²:

- dotyczą urzeczywistnionych, nie tylko potencjalnych, lecz niespełnionych możliwości,
- są obiektywnym nośnikiem wartości,
- są wartością dla podmiotowego adresata.

W układzie wartości, opracowanym przez Milтона Rokeacha, składającym się ze zbioru wartości terminalnych i wartości instrumentalnych, bezpieczeństwo zostało zaliczone do zbioru wartości terminalnych. Zbiór ten obejmuje jeszcze takie wartości pożądane w życiu, jak: wygoda, poczucie osiągnięć, pokój na świecie, piękno, równość, wolność, szczęście, wewnętrzna harmonia, przyjemność, zbawienie, uznanie społeczne, przyjaźń³.

Potrzeba i wartość bezpieczeństwa nabierają we współczesnym świecie szczególnego znaczenia ze względu na globalizację, przemiany cywilizacyjne, lęki przed wyzwaniami współczesnego świata, życie w społeczeństwie informacyjnym, opartym na wiedzy. Wiek XXI wymaga ciągłego przystosowywania się do zmieniającej się rzeczywistości, rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów, radzenia sobie z różnymi zagrożeniami. Stąd tak ważna jest nauka o bezpieczeństwie, na co zwracają uwagę S. Guz i J. Andrzejewska:

Każda jednostka musi zdobyć jak najwcześniej umiejętność przewidywania i unikania zagrożeń, a także nauczyć się radzić sobie w sytuacjach niebezpiecznych, m.in. poprzez ich właściwą ocenę oraz ocenę swoich możliwości. Każdy zaś młody człowiek powinien stawać się stopniowo coraz bardziej odpowiedzialny za życie, zdrowie i bezpieczeństwo własne i innych osób. Każdy też w swoich działaniach mających na względzie bezpieczeństwo powinien też móc liczyć na pomoc i wsparcie ze strony innych osób i instytucji społecznych⁴.

W. Fehler po analizie wielu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego przyjmuje, że

bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to taki zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa i jego obywateli jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy⁵.

² Ibidem, s. 119.

³ Ibidem, s. 124.

⁴ *Edukacja wobec zagrożeń rozwoju i bezpieczeństwa dzieci*, red. S. Guz, J. Andrzejewska, Lublin 2008, s. 8.

⁵ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 32.

Zwraca ponadto uwagę na to, że działania zapewniające właściwy poziom bezpieczeństwa wewnętrznego muszą obejmować⁶:

- bezpieczeństwo ustrojowe,
- pokój społeczny,
- bezpieczeństwo personalne,
- bezpieczeństwo publiczne,
- porządek publiczny.

Te wskazane elementy bezpieczeństwa wewnętrznego podlegają również szczegółowym analizom w kontekście założeń doktrynalnych oraz uwarunkowań zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia państwa.

Bezpieczeństwo – wielowymiarowy charakter

Zakres pojęcia bezpieczeństwo ulega ciągłemu rozszerzaniu. Pojęcie to nie ogranicza się już wyłącznie do kwestii militarnych, lecz obejmuje kwestie dobrobytu państwa oraz rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa. Leksykon politologii wyjaśnia pojęcie „rozsległe bezpieczeństwo” (*comprehensive security*). Według leksykonu oznacza ono „sytuację i ład międzynarodowy pozwalający państwu realizować swoje podstawowe funkcje, gwarantować integralność terytorialną państwa, niepodległość, rozwój wewnętrzny”⁷.

Termin bezpieczeństwo jest przedmiotem analiz wielu dziedzin, nie tylko nauk wojskowych czy policyjnych, ale i politologii, socjologii, psychologii, pedagogiki, ekonomii, filozofii, informatyki, kryminologii i nauk o kulturze fizycznej. Powstała nauka o bezpieczeństwie, którą nazywa się securitologią, a nazwę swą wywodzi od słowa łacińskiego *securitas*, które oznacza właśnie bezpieczeństwo. Współcześnie jest to dyscyplina naukowa, która stosuje pojęcia, odpowiedniki securitologii, takie jak: klimat bezpieczeństwa, kultura bezpieczeństwa, zarządzanie bezpieczeństwem, zarządzanie w sytuacji kryzysowej, bezpieczeństwo życia czy edukacja dla bezpieczeństwa.

M. Cieślarczyk przyjmuje bardzo szeroką definicję kultury bezpieczeństwa. Jest to według niego

wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli, przekonań i postaw, wpływających na sposób postrzegania wyzwań, szans i (lub) zagrożeń, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim oraz związany z tym sposób zachowania i działania, (współdziałania) podmiotów (osób, grup społecznych, instytucji i organizacji, społeczności i społeczeństw), w różny sposób przez te podmioty „wyuczonych” i wyartykułowanych nie tylko w codziennych, naturalnych procesach życiowych, ale też – a może przede wszystkim – w procesie szeroko rozumianej edukacji – aby zapewnić godny poziom *trwania* (w sytuacjach normalnych) i możliwości *przetrwania* (w situa-

⁶ Ibidem, 32.

⁷ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999, s. 49.

ciach kryzysowych), oraz w miarę harmonijnie *rozwijać się* w różnych sferach najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, a także dla otoczenia⁸.

H. Dębowski wskazuje z kolei istotę zarządzania kryzysowego, które ma zapewnić bezpieczeństwo danej społeczności.

W całokształcie zarządzania kryzysowego bardzo istotnym zagadnieniem jest powszechne przygotowanie ludności do właściwych zachowań w razie katastrofy lub klęski żywiołowej. Od znajomości podstawowych zagadnień powszechnej samoobrony i wiedzy, jak należy postępować w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, od posiadanych umiejętności udzielania pomocy poszkodowanym, organizowania akcji ratunkowych, stworzenia warunków przetrwania w sytuacjach ekstremalnych, zależy nasze bezpieczeństwo⁹.

Podkreśla on, że kształcenie młodzieży jest optymalnym (racjonalnym i efektywnym) sposobem powszechnego przygotowania obronnego młodzieży w ramach systemu edukacji, tzn. realizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego szkoły.

S. Kwiatkowski zwraca uwagę na upraszczające utożsamianie zarządzania bezpieczeństwem wyłącznie z zarządzaniem sytuacją kryzysową lub kryzysem, gdyż według niego obejmuje ono również zarządzanie ryzykiem i zarządzanie sytuacją problemową.

Zarządzanie bezpieczeństwem – moim zdaniem – powinno obejmować różne fazy bezpieczeństwa, w kolejności: fazę profilaktyki/zapobiegania (stan normalny, zagrożeń potencjalnych); fazę reagowania (stan zagrożenia realnego); fazę alarmową (w sytuacji kryzysowej); fazę kryzysu bezpieczeństwa (w stanach nadzwyczajnych); fazę odbudowy (wyjście z kryzysowej opresji, odtworzenie normalnego stanu)¹⁰.

L.F. Korzeniowski natomiast bezpieczeństwo życia definiuje z perspektywy dziedziny naukowo-praktycznej działalności:

„Bezpieczeństwo życia” jest dziedziną naukowo-praktycznej działalności, ukierunkowanej na poznanie podstawowych prawidłowości powstawania zagrożeń, ich właściwości i następstw ich wpływu na organizm człowieka, podstawową ochronę zdrowia i życia człowieka oraz jego środowiska, a także na opracowanie i realizację odpowiednich działań w celu stworzenia i utrzymania zdrowych i bezpiecznych warunków życia i działalności człowieka¹¹.

⁸ M. Cieślarczyk, *Zamiast podsumowania – kilka refleksji o potrzebie diagnozowania i doskonalenia kultury bezpieczeństwa*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia*, red. M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, K. Loranty, G. Wierzbicki, Siedlce 2008, s. 166.

⁹ H. Dębowski, *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania i współdziałania w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży...*, s. 55.

¹⁰ S. Kwiatkowski, *Socjotechniczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w różnych fazach narastającego zagrożenia*, [w:] *Socjotechniczne aspekty bezpieczeństwa*, red. L.J. Buller, Warszawa 2011, s. 59.

¹¹ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie...*, s. 59.

J. Kunikowski przyjmuje następującą definicję bezpieczeństwa:

Bezpieczeństwo jest pojęciem odzwierciedlającym brak zagrożeń i jego poczucie. To również zdolność narodu do obrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. Współczesny miernik szans przetrwania i rozwoju państwa, społeczeństwa oraz jego obywateli¹².

Autor ten podkreśla, że jest to termin powszechny, stosowany w życiu indywidualnym i społecznym, edukacji i nauce. Zauważa również, że z tego powodu jest terminem wieloznacznym, stąd też dla dokładnego określenia obszaru bezpieczeństwa wymaga zastosowania przymiotnika.

Dlatego też mówimy o bezpieczeństwie personalnym, podmiotowym, osobistym, bezpieczeństwie strukturalnym, społecznym, publicznym, ekonomicznym, zdrowotnym, kulturalnym, a także regionalnym, europejskim, międzynarodowym, zbiorowym itp.¹³.

Rozumienie kategorii „bezpieczeństwa” będzie na pewno dalej ewoluować, stąd też trudno sformułować jedną uniwersalną definicję bezpieczeństwa. Jak zauważa W. Sokała, w nowoczesnej politologii termin ten rozumie się bardzo szeroko rozumiany:

nie tylko jako ochronę przed „klasycznym” zagrożeniem polityczno-militarnym, przed jawną i zorganizowaną przemocą, ale raczej jako kompleks warunków możliwie nieskrępowanego, optymalnego rozwoju ekonomicznego, cywilizacyjnego i kulturowego¹⁴.

Jego zdaniem, również polityka bezpieczeństwa musi obejmować szeroki zakres działań podejmowanych przez bardzo różne organy i instytucje, w wielu dziedzinach życia. Ujmuje to następująco:

Równocześnie polityka bezpieczeństwa wkracza na zupełnie nowe obszary, znajdując pola wspólne np. z politykami: makro- i mikroekonomiczną, regionalną, społeczną, ekologiczną, edukacyjną. W dodatku – przy jednoczesnym zacieraniu się ostrego podziału na elementy polityk wewnętrznych i zewnętrznych – pojawia się nam pośredni szczebel rozpatrywania poszczególnych aspektów bezpieczeństwa, jakim jest poziom wielkiej wspólnoty integracyjnej; w przypadku Polski poziom polityk europejskich¹⁵.

Koncepcja przygotowania społeczeństwa do obrony ojczyzny oraz przeciwstawienia się różnym zagrożeniom bezpieczeństwa znalazła wyraz w konieczności kształtowania świadomości patriotyczno-obronnej, jako ważnego elementu edu-

¹² J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla społeczeństwa*, Warszawa 2002, s. 165.

¹³ J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo współczesnego człowieka*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży...*, s. 14.

¹⁴ W. Sokała, *Paradygmat bezpieczeństwa – podstawy, historia, ewolucja*, [w:] *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, red. K.A. Liedel, Warszawa 2011, s. 16.

¹⁵ Ibidem, s. 30.

cji społeczeństwa. Efektem tych idei jest stworzenie systemu edukacji dla bezpieczeństwa, który definiowany jest następująco:

Jest to określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły, wojska, policji, kościołów, środków masowego przekazu, organizacji młodzieżowych i stowarzyszeń, zakładów pracy oraz instytucji państwowych i samorządowych, ukierunkowanej na kształtowanie systemu wartości, upowszechnianie wiadomości i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego¹⁶.

Edukacyjny aspekt bezpieczeństwa

R. Rosa uzasadnia konieczność prowadzenia edukacji dla bezpieczeństwa w nowych uwarunkowaniach historycznych następująco:

Edukacja dla bezpieczeństwa wydaje się bardziej zgodna, adekwatna do samej rzeczywistości społecznej, do realiów, w których żyjemy i które współtworzymy naszą własną działalnością. Jest ona dialektycznym przekroczeniem (zniesieniem) zarówno „wychowania do wojny” jak i „wychowania do pokoju” – na rzecz „wychowania dla bezpieczeństwa” pojmowanego jako tworzenie warunków sprzyjających przetrwaniu, trwaniu i rozwojowi człowieka i społeczeństwa w nowych uwarunkowaniach kulturowych i cywilizacyjnych¹⁷.

R. Stępień uważa, że współczesny kształt edukacji dla społeczeństwa oprócz uwarunkowań kulturowych, politycznych, prawnych i militarnych ujmuje jeszcze dwa obszary oddziaływań pedagogicznych: wartości i procesy edukacyjne oraz składa się z działalności oświatowej wszystkich instytucji, kształtujących postawy patriotyczne, obywatelskie, proobronne i ekologiczne. Jego zdaniem:

Wśród najważniejszych instytucji oświatowo-wychowawczych, które realizują cele i zadania edukacji dla bezpieczeństwa można wymienić szkołę, rodzinę, wojsko, obronę cywilną, organizacje młodzieżowe i stowarzyszenia, straż pożarną, policję i środki masowego przekazu¹⁸.

Również M. Korbińska podkreśla ogromne znaczenie edukacji wychowania całego społeczeństwa dla bezpieczeństwa społecznego człowieka, wskazując kreatorów i odbiorców bezpieczeństwa:

Kreatorami i odbiorcami bezpieczeństwa jesteśmy my wszyscy, piastując określone funkcje publiczne i społeczne w instytucjach publicznych, społecznych, oświatowo-wycho-

¹⁶ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak i J. Flis, Warszawa 2006, s. 429.

¹⁷ R. Rosa, *Filozofia i edukacja dla bezpieczeństwa w obliczu nowych wyzwań*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Kruszewski i A. Szerauc, Płock 2000, s. 221.

¹⁸ R. Stępień, *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa – teoria i praktyka*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, s. 48.

wawczych, jako prezydent państwa, miasta, burmistrz, wójt, poseł, radny (miasta, osiedla), pracownik społeczno-socjalny, pedagog, sędzia, prokurator, pracownik naukowy, wychowawca zakładu karnego, policjant, strażnik więzienny itp. Poprzez tworzenie ustaw, uchwał, rozporządzeń, przepisów porządkowych, programów edukacyjno-wychowawczych, wpływamy na rozwój i poprawę społecznego bezpieczeństwa, realizując je, zgodnie z hierarchią wartości tychże instytucji – w codziennej pracy¹⁹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kompetencje organów samorządowych, które na mocy przepisów prawnych mają ogromne możliwości zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również mogą w swoje działania w tym zakresie włączyć lokalne społeczności.

Kompetencje te precyzowane są następująco:

Oprócz komisji bezpieczeństwa i porządku powiat dysponuje także innymi możliwościami kreowania bezpieczeństwa i porządku w społeczności lokalnej. Jedną z takich kompetencji jest możliwość nadania radzie powiatu uprawnień do tworzenia przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy²⁰.

Ze względu na nałożenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo wewnętrzne na organy administracji rządowej i samorządowej poszerzenia wymaga oferta szkoleniowa uczelni wyższych o te właśnie zagadnienia. Będzie to oznaczało jednocześnie dostosowywanie procesu edukacyjnego do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Tylko dobrze przygotowana oraz doskonaląca swoje umiejętności kadra kierownicza może sprostać wymogom realizacji reformy administracyjnej oraz nowych zasad działania organów państwa i samorządu terytorialnego w zakresie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego²¹.

Można przyjąć, że w kontekście systemu edukacji

edukacja dla bezpieczeństwa w środowisku szkolnym – to system działalności szkoły, organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń, działających w szkole i jej otoczeniu, których celem jest wyposażenie młodego pokolenia w kompetencje pozwalające na działanie w przypadkach kryzysowych zagrożenia życia i innych nadzwyczajnych zagrożeń²².

¹⁹ M. Korbińska, *Kryzys społeczno-wychowawczy transformacji ustrojowej w aspekcie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W.J. Maliszewski, Bydgoszcz 2005, s. 151.

²⁰ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 47.

²¹ W. Pływaczewski, *System edukacji na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, s. 91.

²² T. Siuda, K. Zaczek Zaczynski, *Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży szkolnej i akademickiej*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, s. 158.

XXI wiek będzie wymagał od każdego człowieka wiedzy na temat zagrożeń i kultury bezpieczeństwa, jak również umiejętności uwzględniania w aspekcie bezpieczeństwa potrzeb i interesów nie tylko swoich, ale też pozostałych podmiotów, znajdujących się w otoczeniu.

Należy zwrócić uwagę na obszar bezpieczeństwa szczególnie istotny i ważny w życiu każdego człowieka, umożliwiający bezpieczne funkcjonowanie w przestrzeni publicznej obywatelom, jak również instytucjom i organizacjom państwowym. Chodzi o szerokie pojęcie bezpieczeństwa publicznego

ogółu obywateli i instytucji państwa, w tym życie, zdrowie, mienie każdego człowieka, zapewnienie realizacji wszelkich praw podmiotowych i form życia kolektywnego w organizacji państwowej, a także bezpieczeństwa wszystkich instytucji publicznych oraz organizacji społecznych i prywatnych²³.

Na skuteczność działań lokalnych przy założeniu realizacji na poziomie powiatu zadań centralnych w zakresie bezpieczeństwa publicznego wskazuje program rządowy ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, przyjęty w 2006 roku. Program ten realizuje następujące cele główne²⁴:

1. Wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce.
2. Wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród Polaków.
3. Zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom przez zaktywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną.
4. Poprawa wizerunku i wzrost zaufania społecznego do policji i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Za jeden z głównych obszarów działania w ramach tego programu uznano bezpieczeństwo w szkole. W ramach tego obszaru zdiagnozowano następujące problemy²⁵:

- przestępstwa i wykroczenia w szkołach oraz bezpośrednim ich sąsiedztwie,
- łatwy dostęp do alkoholu i narkotyków w środowisku szkolnym,
- tolerancja dla zachowań patologicznych,
- niewłaściwa reakcja społeczna na przejawy zjawisk patologicznych w otoczeniu szkół,
- niezadowolający stan współpracy osób, a także instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w środowisku szkolnym, a zwłaszcza na linii: dyrekcje – nauczyciele – uczniowie – rodzice – policja.

²³ Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, red. S. Kowalkowski, Warszawa 2011, s. 19.

²⁴ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych...*, s. 78–79.

²⁵ Ibidem, s. 85–86.

Na podstawie tak zdiagnozowanych problemów wyszczególniono następujące zadania, konieczne do zrealizowania w obszarze bezpieczeństwa edukacyjnego²⁶:

- rzetelna analiza i identyfikacja problemów bezpieczeństwa szkolnego na poziomie ogólnym i poszczególnych placówek oświatowych,
- ograniczenie liczby przestępstw i wykroczeń w szkołach i ich bezpośrednim otoczeniu,
- zbudowanie skutecznych mechanizmów współpracy dyrekcji (nauczycieli) – rodziców – uczniów i policji ze strażami gminnymi (miejskimi) w zakresie bezpieczeństwa w szkołach,
- zwiększenie skuteczności ochrony szkół,
- konsekwentne reagowanie na patologie,
- ograniczenie dostępu do alkoholu i narkotyków w środowisku szkolnym,
- systematyczne kontrolowanie pod względem bezpieczeństwa szkół, ich okolic, dróg do szkoły i ze szkoły,
- edukacja dla bezpieczeństwa, w tym edukacja medyczna,
- podniesienie wiedzy na temat symptomów przemocy w szkole wśród pielęgniarek środowiskowych i higienistek szkolnych,
- upowszechnienie w szkołach programów profilaktycznych, eliminujących agresję wśród młodzieży i używanie przez nią substancji psychoaktywnych,
- stworzenie prawnych gwarancji ochrony dzieci i młodzieży,
- wykorzystanie środków masowego przekazu w celu promowania prospołecznych wzorców zachowań.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków funkcjonowania instytucji oświatowo-wychowawczych, a przez to zagwarantowanie bezpieczeństwa uczniom w szkole, jak i w jej otoczeniu. Podkreśla się przy tym konieczność dbania o bezpieczne zachowania uczniów oraz bezpieczne otoczenie ucznia.

W.J. Maliszewski zwraca uwagę na konieczność kształtowania w procesie edukacji takich postaw, kompetencji i umiejętności emocjonalnych, które zapewnią bezpieczeństwo intrapersonalne i interpersonalne. W aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa intra- i interpersonalnego wysuwa następujące postulaty dla organizatorów programów i procesu edukacyjnego²⁷:

1. Organizowanie kursów doskonalących kompetencje i umiejętności interpersonalne nauczycieli wszystkich szczebli nauczania, gdyż to oni są wzorami postępowania dla swoich podopiecznych, a czasami – niestety – wzorcami zachowań agresywnych.
2. Uświadomienie wszystkich nauczycieli, że szkoła to nie tylko miejsce, w którym uczeń zdobywa wiedzę i umiejętności umożliwiające mu osiągnięcie kolej-

²⁶ Ibidem, s. 86.

²⁷ W.J. Maliszewski, *Bezpieczeństwo w wymiarze interpersonalnym – kształtowanie kompetencji do i dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości...*, s. 97–98.

nych szczebli wykształcenia, lecz także miejsce, w którym jest obecny i ciałem, i duchem.

3. W trakcie procesu edukacji naczelnym zadaniem wychowawczym winno stać się kształtowanie wysokiego poziomu kompetencji i umiejętności emocjonalnych, gdyż – jak wykazują badania – istnieje korelacja ujemna pomiędzy umiejętnością empatii i agresją wśród młodzieży.
4. Szkoła polska powinna stać się szkołą otwartą, a nie bytem *stricte* instytucjonalnym – bez istnienia faktycznego dialogu: nauczyciel – uczeń.
5. Wszyscy nauczyciele winni przełamać – sztucznie stworzoną – barierę niedostępności – to zarówno dla ucznia, jak i dla rodzica.

L. Kacprzak podkreśla:

Zarówno sprawnie działająca w szkole obrona cywilna, systematyczne szkolenia nauczycieli w ramach obrony cywilnej, odpowiedzialność nauczyciela za bezpieczeństwo i wychowanie każdego ucznia, stanowią główne elementy składające się na gwarancję szeroko rozumianego przez szkołę bezpieczeństwa²⁸.

Wymienia powinności szkoły w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa podczas nauki, przebywania uczniów na terenie szkoły oraz podczas imprez organizowanych przez szkołę. Zalicza do nich²⁹:

- zadania nauczycieli w sprawie bezpieczeństwa w czasie lekcji, zajęć i przerw w obiekcie szkolnym,
- zasady zapewnienia bezpieczeństwa na wycieczkach, biwakach i imprezach pozaszkolnych,
- postępowanie nauczycieli po zaistnieniu wypadku uczniowskiego,
- zadania nauczycieli w przypadku pożaru i akcji ewakuacyjnej,
- zasady postępowania na wypadek pożaru i ewakuacji ludzi.

Wskazuje również instytucje, z którymi szkoła musi współpracować, aby zagwarantować bezpieczeństwo. Instytucjami odgrywającymi największą rolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w szkole są: straż pożarna, policja, szpitale i ośrodki zdrowia, Polski Czerwony Krzyż. Dzięki wzajemnej współpracy tych instytucji ze szkołami uczniowie nabywają umiejętności podejmowania właściwych decyzji oraz działają skutecznie w sytuacjach zagrożeń.

Rok szkolny 2012/2013 – Rokiem Bezpiecznej Szkoły

Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło rok szkolny 2012/2013 Rokiem Bezpiecznej Szkoły, motywując to następująco:

²⁸ L. Kacprzak, *Bezpieczeństwo i jego poczucie – integralny obowiązek nauczycieli i pracowników administracji realizowany w zakresie obrony cywilnej (na przykładzie kaszubskiego LO w Brusach)*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości...*, s. 97–98.

²⁹ Ibidem, s. 70–74.

Bezpieczna szkoła sprawia, że zarówno uczniowie, jak i nauczyciele, mogą spokojnie realizować swoje cele edukacyjne. Zagadnienie to jest szczególnie istotne, nie tylko dla nauczycieli i uczniów, ale także dla rodziców. Dlatego tak ważne jest zapewnienie każdemu uczniowi dobrych, bezpiecznych warunków do nauki, wychowania i rozwoju³⁰.

MEN postawiło sobie za cel zachęcenie w tym roku jak największej liczby partnerów publicznych i niepublicznych, takich jak szkoły, organy prowadzące (samorządy) oraz organizacje pozarządowe, do wzmożonej aktywności, której efektem będzie wzmacnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa uczniów.

W ramach Roku Bezpiecznej Szkoły zaproponowano akcję: „Ja i Ty – bezpieczni w szkole”. Jej celem jest zaktywizowanie wszystkich podmiotów środowiska szkolnego, czyli uczniów, nauczycieli i rodziców, do podejmowania działań mających na celu eliminowanie wszelkich zjawisk negatywnych. Działania te obejmują szeroko rozumianą problematykę bezpieczeństwa, przeciwdziałanie negatywnym zachowaniom, kształtowanie właściwych postaw, kompetencji społecznych, wzajemnych relacji oraz odpowiedzialności.

W tym roku uwaga zwrócona będzie szczególnie na wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa uczniów, szeroko rozumianego jako

dbanie o sprzyjające rozwojowi i bezpieczne dla uczniów otoczenie, ochrona przed przemocą fizyczną, psychiczną i używkami, budowanie poczucia bezpieczeństwa poprzez kształtowanie postaw społecznych, uczenie współpracy i odpowiedzialności za siebie i innych oraz promowanie wolontariatu³¹.

Bezpieczna szkoła w rozumieniu inicjatorów tego przedsięwzięcia to szkoła właściwie realizująca nałożone na nią przepisami obowiązki, szkoła, która uczestniczy w inicjatywach, angażujących uczniów, nauczycieli i rodziców do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

Główną ideą Roku będzie zasada, że bezpieczną szkołę tworzy nie tylko dyrektor szkoły, ale także świadomi swych praw i obowiązków uczniowie, uczestniczący w programach nauczyciele, zaangażowani rodzice oraz wspierające szkołę środowisko zewnętrzne, w tym m.in. organy służby publicznej, organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też ministerstwo będzie zachęcać do uczestnictwa w akcjach podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa, oraz wspólnie z partnerami przekazywać uczniom, rodzicom i nauczycielom informacje o tym gdzie mogą znaleźć wsparcie w rozwiązywaniu problemów szkoły³².

Na stronie Roku Bezpiecznej Szkoły powstała mapa obszarów bezpieczeństwa w szkole. Mapa wyraźnie akcentuje dwie sfery bezpieczeństwa: bezpieczne zachowanie i bezpieczne otoczenie ucznia. Zasoby mapy w zakresie dbałości o bezpieczne zachowanie ucznia obejmują: dbałość o klimat szkoły, przeciwdziałanie

³⁰ www.men.gov.pl/index.php.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

uzależnieniom i wykluczeniom, promowanie zdrowego stylu życia, promowanie bezpieczeństwa w sieci, rozwiązywanie sytuacji konfliktowych. Natomiast sfera dbałości o bezpieczne otoczenie ucznia obejmuje: stosowanie BHP i higieny, dbałość o bezpieczny wypoczynek, reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, przeciwdziałanie agresji i przemocy, zapewnienie bezpiecznej drogi do szkoły, udzielanie pierwszej pomocy.

W ramach działań już podjętych przez MEN należy wyróżnić³³:

1. Określenie wzmacniania bezpieczeństwa jako jednego z priorytetów w kierunkach polityki oświatowej państwa.
2. Przygotowanie przez placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i biblioteki pedagogiczne oferty szkoleń, konferencji i seminariów dla szkół, wspierającej nauczycieli w ich działaniach na rzecz bezpieczeństwa.
3. Nałożenie na kuratorów oświaty w ramach nadzoru obowiązku kontrolowania i monitorowania placówek oświatowych w zakresie realizacji priorytetu wzmacniania bezpieczeństwa.
4. Realizację projektu systemowego „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkół”, obejmującego dwa działania: „Wspieranie pracy wychowawców klas – bezpieczna szkoła” oraz „Postawy uczniowskie – jak je kształtować?”.
5. Opracowanie przez MEN materiałów pomocniczych dla nauczycieli przedstawiających instytucje, które wspierają szkołę oraz programy, które mogą być przez nie realizowane.
6. Realizację zagadnień szeroko rozumianego bezpieczeństwa w ramach programów nauczania poszczególnych przedmiotów, w programie wychowawczym szkoły oraz w programie profilaktyki dostosowanym do potrzeb rozwojowych uczniów i potrzeb danego środowiska.
7. Realizację w szkołach zajęć profilaktycznych, w tym poświęconych problematyce agresji i przemocy w ramach godzin wychowawczych.
8. Realizację treści profilaktycznych zgodnie z obowiązującą podstawą programową w ramach nauczania poszczególnych przedmiotów, m.in. edukacji społecznej, historii i społeczeństwa, przyrody, wychowania do życia w rodzinie, wiedzy o społeczeństwie, wiedzy o kulturze, edukacji dla bezpieczeństwa, etyki.
9. Realizację Ogólnopolskiego Konkursu dla szkół wszystkich rodzajów i stopni, pod nazwą „Bezpieczna szkoła – bezpieczny uczeń”.
10. Zachęcanie do udziału w akcji „Służba Celna ostrzega przed uzależnieniem od hazardu” we współpracy ze Służbą Celną (informowanie młodzieży szkolnej o zagrożeniach oraz skutkach niekontrolowanej gry).
11. Kontynuację realizacji rządowego programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, na który w 2012 roku przeznaczono 6 mln zł, i tyle samo w 2013.

³³ Ibidem.

W ramach realizacji programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła” wdrażane są projekty, które służą³⁴:

- poprawie stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty poprzez poprawę relacji interpersonalnych i klimatu społecznego w szkole,
- zwiększeniu wpływu rodziców na życie szkoły,
- zwiększeniu umiejętności wychowawczych dyrektorów szkół i placówek wychowawczych, nauczycieli i rodziców oraz pracowników administracji,
- zwiększeniu kompetencji społecznych i emocjonalnych uczniów,
- indywidualizacji kształcenia uczniów, rozwoju ich zainteresowań, zwiększeniu autonomii uczniów w szkole,
- wzmocnieniu i rozszerzeniu specjalistycznej pomocy psychologiczno-pedagogicznej,
- przeciwdziałaniu agresji i patologii wśród dzieci i młodzieży poprzez sport,
- ograniczeniu skali występowania zjawisk patologicznych (m.in. przemoc, narkomania, alkoholizm).

Należy również podkreślić inicjatywę MEN stworzenia koalicji na rzecz dbałości o sprzyjające rozwojowi i bezpieczne dla uczniów środowisko. Jej celem będzie podejmowanie działań skierowanych na wzmacnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa uczniów oraz współpraca przy planowanych w przyszłości projektach realizowanych w Roku Bezpiecznej Szkoły.

Koalicję tę już tworzą: Caritas Polska, Fundacja Falochron na Rzecz Bezpieczeństwa i Współpracy w Szkole, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Fundacja Doroty Stalińskiej Nadzieja, Fundacja Dzieci Niczyje, Fundacja Orange, Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, Komitet Praw Dziecka, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Towarzystwo Zapobiegania Narkomanii, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie Niebieska Linia, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych.

Zawiązanie koalicji jest wyrazem uznania konieczności i celowości współpracy z MEN organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa uczniów. Jest to rzeczywiste zjednoczenie wysiłków i działań na rzecz bezpieczeństwa dzieci w szkole i jej otoczeniu.

Znaczenie zapewnienia bezpieczeństwa w szkole, w tym utworzenia tej koalicji i jej ważność w systemie edukacji podkreśliła K. Szumilas, minister edukacji narodowej, następująco:

Chcąc podkreślić wagę wielostronnych działań składających się na zapewnienie dzieciom i młodzieży bezpiecznej szkoły, bieżący rok szkolny 2012/2013 ogłosiłam Rokiem Bezpiecznej Szkoły. To priorytet całego systemu edukacji, w tym dyrektorów szkół, innych instytucji oświatowych i nadzoru pedagogicznego. Zdaję sobie jednak sprawę, że

³⁴ Ibidem.

najskuteczniej szkole mogą pomóc organizacje, instytucje i ludzie, którzy są blisko konkretnych szkół i ich problemów³⁵.

Zakończenie

W nowej rzeczywistości szkoła musi szczególnie dbać o bezpieczeństwo i wychowanie swoich uczniów. Zapewnienie bezpiecznego otoczenia ucznia i szkoły, przekazywanie wiedzy o możliwych zagrożeniach i sposobach postępowania w trudnych sytuacjach oraz nauczanie uczniów bezpiecznych zachowań jest jednym z najważniejszych zadań szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych.

We w pełni bezpiecznej szkole możliwe jest przekazywanie wiedzy i kształtowanie umiejętności, które wymagane są we współczesnym świecie, jak również osiąganie wysokich efektów kształcenia i wychowania. Wizję roli wykształcenia w społeczeństwie przedstawił Szymon Maricusa z Pilzna w dziele pt. *O szkołach czyli akademiach* (1551 r.): „Państwo pomnaża stale swoje siły tylko w takim przypadku, jeżeli ma dobrych obywateli. Ci zaś mogą spełniać należycie swoje obowiązki, jeżeli w młodości otrzymali właściwe wychowanie i wykształcenie”³⁶.

Zapewnienie bezpieczeństwa edukacyjnego w szkołach stwarza szansę, a nawet gwarantuje realizację standardów edukacji na wysokim poziomie. Oznacza ponadto ofiarowanie społeczeństwu dobrze wykształconego i dobrze wychowanego młodego pokolenia Polaków, a także mądrych i odpowiedzialnych obywateli.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak i J. Flis, Warszawa 2006.
- Cieślarczyk M., *Zamiast podsumowania – kilka refleksji o potrzebie diagnozowania i doskonalenia kultury bezpieczeństwa*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia*, red. M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, K. Loranty, G. Wierzbicki, Siedlce 2008.
- Dębowski H., *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania i współdziałania w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia*, red. M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, K. Loranty, G. Wierzbicki, Siedlce 2008.
- Edukacja wobec zagrożeń rozwoju i bezpieczeństwa dzieci*, red. S. Guz, J. Andrzejewska, Lublin 2008.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Historia wychowania*, t. 1, red. Ł. Kurdybacha, Warszawa 1967.
- Kacprzak L., *Bezpieczeństwo i jego poczucie – integralny obowiązek nauczycieli i pracowników administracji realizowany w zakresie obrony cywilnej (na przykładzie kaszubskiego LO w Brusach)*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W. J. Maliszewski, Bydgoszcz 2005.

³⁵ Ibidem.

³⁶ *Historia wychowania*, t. 1, red. Ł. Kurdybacha, Warszawa 1967, s. 402.

- Korbińska M., *Kryzys społeczno-wychowawczy transformacji ustrojowej w aspekcie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W.J. Maliszewski, Bydgoszcz 2005.
- Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
- Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla społeczeństwa*, Warszawa 2002.
- Kunikowski J., *Bezpieczeństwo współczesnego człowieka*, [w:] *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia*, red. M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, K. Loranty, G. Wierzbicki, Siedlce 2008.
- Kwiatkowski S., *Socjotechniczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w różnych fazach narastającego zagrożenia*, [w:] *Socjotechniczne aspekty bezpieczeństwa*, red. L.J. Buller, Warszawa 2011.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999.
- Maliszewski W.J., *Bezpieczeństwo w wymiarze interpersonalnym – kształtowanie kompetencji do i dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W.J. Maliszewski, Bydgoszcz 2005.
- Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, red. S. Kowalkowski, Warszawa 2011.
- Pływaczewski W., *System edukacji na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Kruszewski i A. Szerauc, Płock 2000.
- Rosa R., *Filozofia i edukacja dla bezpieczeństwa w obliczu nowych wyzwań*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Kruszewski i A. Szerauc, Płock 2000.
- Siuda T., Zaczek Zaczynski K., *Edukacja dla bezpieczeństwa młodzieży szkolnej i akademickiej*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Kruszewski i A. Szerauc, Płock 2000.
- Sokała W., *Paradygmat bezpieczeństwa – podstawy, historia, ewolucja*, [w:] *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, red. K.A. Liedel, Warszawa 2011.
- Stępień R., *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa – teoria i praktyka*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Kruszewski, A. Szerauc, Płock 2000.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.
- www.men.gov.pl/index.php.
- www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl.

Educational security as an area of internal security of the country

Abstract

The article discusses the most important issues related to the problem of contemporary education – the role and place that education occupies in the system of the country's internal security. The author emphasizes the importance of knowledge and education for formulating the rules that control strategic culture and the possibility of realizing them by the society and individuals.

Key words: security, education, social policy

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Edyta Sadowska

Biojursprudencja jako odpowiedź na rozwój współczesnej medycyny

Co zrobić z dziećmi rodzącymi się bez mózgu? W którym momencie zaczyna się życie, a w którym się kończy? Kiedy sztuczne podtrzymywane człowieka przy życiu przestaje być już obowiązkiem, a zaczyna być zbrodnią przeciwko śmierci, która jest tak samo naturalna jak narodziny? Czy ludzie mają prawo do posiadania dziecka, i czy prawo to może kolidować z jego interesem?

Te i wiele innych pytań wprowadza w nasze życie nie tylko współczesna medycyna, ale także prawo.

Wydarzenia, jakie niosły za sobą obie wojny światowe ubiegłego stulecia, obudziły w ludziach potrzebę zapewnienia ochrony życia ludzkiego, jako podstawowego prawa przynależnego każdemu człowiekowi. Procesy norymberskie, w trakcie których konieczne było ponowne zdefiniowanie podstawowych wartości, doprowadziły do skupienia i pochylenia się nad prawem do życia. Dziś nie ma już wątpliwości, że ochrona życia ludzkiego jest jednym z priorytetów współczesnego państwa prawa. Powrót do teorii prawnonaturalnych – upatrujących ogromną wartość człowieka jako jednostki, doprowadził do przewartościowania prawa stanowionego¹. Ochrona życia ludzkiego jest jednym z największych osiągnięć współczesnego systemu prawnego, znajdując się poza możliwościami prawnego zakwestionowania².

Prawo do życia jest fundamentalnym prawem każdego człowieka. Będąc zatem dobrem podstawowym³, wymaga ochrony, która implikuje ochronę pozostałych wartości warunkujących życie ludzkie⁴. Tak rozumiane prawo do życia staje się

¹ M. Szyszkowska, *Teorie prawa natury XX wieku w Polsce*, Warszawa 1982.

² T. Biesaga, *Wartość życia w ujęciu etyki personalistycznej*, s. 170, www.seminare.pl/19/biesaga.doc, dostęp 09.04.2011.

³ H. Skorowski, *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 2005, s. 93.

⁴ Ł. Szymański, *In vitro*, Kraków 2010, s. 106.

prawem ontologicznie pierwszym wobec wszelkich pozostałych praw naturalnych⁵. Wszelkie obowiązujące akty normatywne uznają je za prawo podstawowe, wartość fundamentalną, pierwotną i samoistną⁶. Prawo do życia, ochraniając życie, ochrania człowieka, który może korzystać z pozostałych przynależnych mu praw⁷. Jak słusznie zauważa Roman Tokarczyk – twórca teorii biojursprudencji –

życia człowieka nie można mierzyć na jednej szali z innymi wartościami człowiekowi przynależnymi. Wszelkie inne wartości (rodzina, nauka, zdrowie, wartość prywatna) są wobec wartości jaką stanowi życie wartościami służebnymi, wtórnymi. Życie człowieka stanowi wartość autonomiczną, pozostałe wartości zaś instrumentalną. Prawo do życia jest prawem pierwszego rzędu, grupującym wokół własnej osi pozostałe prawa i wolności przynależne człowiekowi⁸.

Prawo do życia i samo określenie życia ludzkiego teoretycy rozpatrują na wielu różnych płaszczyznach. Jeżeli wspomniemy się poszczególnymi grupami naukowymi w celu zdefiniowania życia, zauważymy, że praktycznie w każdej dziedzinie odgrywa ono rolę przodującą.

I tak, z punktu widzenia ontologicznego istoty życia należy doszukiwać się w samym życiu. Ontolodzy zajmują się określeniem, czym tak naprawdę owo życie jest. Wielość płaszczyzn na jakich można konstruować definicje jest tak szeroka, że znacznie wykracza poza ramy tego opracowania. Płaszczyzna religijna będzie kładła nacisk na duszę ludzką i jej znaczenie w ogólnym pojmowaniu człowieka. Jak zaznacza w *Sumie teologicznej* św. Tomasz z Akwinu, człowieka należy rozpatrywać jako konstrukcję złożoną z ciała i ducha⁹. R. Tokarczyk podczas konstruowania definicji życia ludzkiego kładzie nacisk na wyjście poza omawianie ściśle biologicznych i fizjologicznych aspektów, a dorzucenie sfery wartości, duchowości, potrzeb związanych z rozwojem emocjonalnym, społecznym¹⁰.

Epistemologia, jako teoria poznania, zajmuje się nakreśleniem granic w jakich należy umieścić regulacje stanowiące o ochronie życia ludzkiego. Współcześni epistemolodzy spierają się w dyskursie nad rozumieniem podstawowej zasady epistemologii, a mianowicie, czy ma ona opisywać jak jest, czy też kształtować pewne normy, jak być powinno. Opis epistemologiczny, korzystając z wszelkiego rodzaju

⁵ Ibidem, s. 106.

⁶ Wartość fundamentalna – bo zawarta w niej jest najwyższa wartość, wartość pierwotna – bo z niej wypływają pozostałe prawa, wartość samoistna – gdyż nie wywodzi się od innych wartości, ale stanowi wartość samą w sobie.

⁷ R. Tokarczyk, *Bjojursprudencja. Podstawy prawa dla XXI wieku*, Lublin 2008, s. 19.

⁸ Ibidem.

⁹ Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, Kraków 2007, s. 37.

¹⁰ „najważniejszą jego cechą [życia] jest ciągła wymiana materii i energii między żywym organizmem a jego otoczeniem oraz zdolność do replikacji, powielania się czy też rozmnażania [...] istotne jest pogłębienie tych rozróżnień poprzez wyodrębnienie życia człowieka, z jego życiem duchowym, psychicznym, emocjonalnym, umysłowym, społecznym, od życia zwierząt i życia roślin”, R. Tokarczyk, *Bjojursprudencja...*, s. 13.

form i metod poznawczych, powinien oddawać rzeczywistość w opisie prawdziwym i oddającym realia, „winien syntetyzować i uogólniać obiektywne ujęcia poznania i wiedzy z różnych źródeł”¹¹.

Aksjologia jako nauka o wartościach usiłuje określić, jakie wartości przypisać są życiu człowieka. W swojej teorii próbuje udzielić odpowiedzi na podstawowe pytania: czy każde życie ludzkie jest na równi ważne, czy na każdym etapie rozwoju człowieka nazywać można człowiekiem? Ponadto warte określenia są podstawy aksjologiczne przy tworzeniu ram prawa do życia, jako pewnego jądra moralnego, na którym opierać się mogą literalne zapisy prawa stanowionego. Odpowiedzi na niektóre z powyższych pytań stają się niezmiernie istotne przy tworzeniu współczesnych norm prawnych regulujących prawo do życia.

Współczesne regulacje prawne, przy tak szybkim rozwoju techniki, a w szczególności nauk medycznych, stają się nierzadko regulacjami archaicznymi, pozostawiającymi wiele luk prawnych. Wciąż rozwijające się nauki medyczne, nauki związane z genetyką i inżynierią genetyczną, a zwłaszcza z eugeniką, wymagają tworzenia nowych norm prawnych, adekwatnych do zasięgu ich oddziaływania. Należy zatem na nowo odkryć podstawowe wartości związane z życiem ludzkim, aby na ich bazie utworzyć i zdefiniować prawo do życia, jak i inne regulacje prawne życie ludzi ochraniające. Pomimo iż każdy człowiek zgadza się co do podstawowej wartości jaką jest życie ludzkie, należy zwrócić uwagę na potrzebę utworzenia nowych regulacji prawnych, mogących ochronić życie ludzkie w każdej sytuacji.

Prawo do życia powinno być rozpatrywane w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako prawo do trwania w czasie, po wtóre – jako prawo do integralności bytu ludzkiego¹². Prawo do życia rozważane w aspekcie prawa do trwania w czasie sprzeciwia się wszelkim działaniom mającym na celu skrócenie bądź sztuczne wydłużanie życia ludzkiego. Szczególnie istotne staje się rozpatrywanie tego problemu w odniesieniu do norm prawa stanowionego, dotyczących krańcowych faz życia ludzkiego. Prawo do trwania w czasie dotyczy zatem takich problemów, jak eutanazja, zarówno w postaci czynnej, jak i biernej, aborcja, określenie pozycji i statusu embrionu ludzkiego i kara śmierci.

Prawo do życia rozumiane w kategoriach integralności bytu ludzkiego odnosi się do wszelkich działań eugenicznych, transplantologii, czy też wszczepiania komórek macierzystych wyhodowanych poza organizmem człowieka. Integralność bytu ludzkiego jest podstawową wartością przysługującą człowiekowi, z uwagi na jego wrodzoną i niekwestionowaną godność. Ponadto prawo do integralności bytu ludzkiego jest istotne przy rozważaniu kwestii eugenicznych związanych z inżynierią genetyczną i sztuczną ingerencją w naturalne procesy rozwoju kodu DNA.

¹¹ M. Hetmański, *Epistemologia jako filozoficzna refleksja nad poznaniem i wiedzą*, [w:] *Epistemologia współcześnie*, red. M. Hetmański, Kraków 2007.

¹² B. Drożdż, *Fundamentalne prawa człowieka – refleksja w kontekście ludzkiej godności*, „Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne”, R. VI, 2007, nr 1 (10), s. 51.

Wartością podstawową w kręgu cywilizacji europejskiej jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. Na te same wartości opiera się cały aksjologiczny system prawa moralnego¹³. Rdzeniem wszelkich rozważań na gruncie dyskursu bioetyki jest kwestia godności człowieka, jego autonomii i prywatności¹⁴. Współcześni prawodawcy, szukając fundamentów dla szeroko pojętej aksjologii prawnej, odwołują się do dwóch pojęć. Tradycja anglosaska odwołuje się do świętości życia (*sancity of live*), natomiast tradycja europejska do godności ludzkiej (*dignitas humana, human dignity*)¹⁵. Godność ludzka staje się wartością, do której w ostatecznej instancji odwołują się wszystkie akty prawa stanowionego¹⁶. Godność ludzka w swojej historii sięga aż czasów starożytnych, kiedy to stoicy sformułowali podstawową do dziś tezę *homo homini res sacra*. Chrześcijaństwo do starożytnej idei godności dołożyło teorię człowieka jako *imago Dei* i partnera zdolnego do dialogu ze Stwórcą – *capax Dei*. Fakt stworzenia człowieka na obraz i podobieństwo Boga implikuje jego godność na poziomie duchowym¹⁷. Pierwszy list do Koryntian tłumaczy godność ciała ludzkiego: „Bóg zaś i Pana wskrzesił, i nas również swą mocą wskrzesi z martwych. Czyż nie wiecie, że ciała nasze są członkami Chrystusa? [...] Za wielką bowiem cenę zostaliście nabyci. Chwalcie więc Boga w waszym ciele!”¹⁸ Ciało ludzkie tym różni się od ciała czysto biologicznego, podobnego ciałom zwierzęcym, że jest zdolne do wyrażania przez gest siebie – swego ducha w tym ciele. Ponadto godność ciała ludzkiego w wierze chrześcijańskiej w bezpośredni sposób wiąże się z wiarą w zmartwychwstanie ciała po śmierci. Teoretycy średniowiecza mówią o człowieku jako o istocie najdoskonalszej spośród wszystkich istot żywych – *homo est perfectissimus in entibus*, twierdząc, że tylko człowiek jest zdolny dzięki swej naturze do poznania dobra i zła. Immanuel Kant zsekularyzował dotychczasowe poglądy o zabarwieniu ontologicznym, kładąc nacisk na ideę rozumu i autonomii istot rozumnych. Zeświecczoną ideę zaczęto wprowadzać do aktów normatywnych. Społeczno-polityczne, a w szczególności prawne zastosowanie tego terminu pozwoliło na jego wyjście poza granice filozofii. Godność ludzka we współczesnym prawodawstwie stanowi podstawę wszelkich aktów prawnych¹⁹. Szczególnie wydarzenia związane

¹³ A. Zoll, *Kultura i prawo*, [w:] *Uniwersyteckie wykłady na koniec starego i początek nowego tysiąclecia*, red. E. Kamińska, Warszawa 2004, s. 48.

¹⁴ A. Brezko, *Moralny i prawny niepokój wokół biotechnologii. Spór o granice badań naukowych w sferze medycyny a tożsamość oraz integralność człowieka jako podmiotu prawa*, www.iphils.uj.edu.pl/conf/et/1/brezko_kom.html, s. 2, dostęp 08.04.2011.

¹⁵ M. Sadowski, *Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, on-line: www.bibliotekacyfrowa.pl, s. 1, dostęp 09.04.2011.

¹⁶ M. Środa, *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993, s. 6.

¹⁷ <http://mateusz.pl/ksiazki/ajk-abcb/ajk-abcb-03.htm>.

¹⁸ 1 Kor 6, 14–15a. 20.

¹⁹ Konstytucje: Kanady, Irlandii, Włoch, Szwecji, Portugalii, Grecji, Niemiec, Polski, Stanów Zjednoczonych; godność jest podstawowym pojęciem zawartym w Deklaracji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, Współczesnej Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie.

z II wojną światową skłoniły prawodawców do stałej inkorporacji pojęcia godności do prawa pozytywnego.

Pojęcie godności jest pojęciem ambiwalentnym, niedającym się określić kilkoma aspektami znaczeniowymi. Odwołanie się w aktach prawnych do pojęcia godności skłania do otworzenia się na wartości pozaprawne i odwołania się do transcendentalnych wizji człowieczeństwa²⁰. Niemożliwe zatem wydaje się określenie przesłanek stanowiących naruszenie godności. Dlatego też prawodawcy określili elementy, które determinują zakwalifikowanie danego działania jako działanie przeciwko godności ludzkiej (tortury, dyskryminacja – a zatem wszelkie działania, w których człowiek staje się zinstrumentalizowanym podmiotem).

Idea godności stała się przez szereg lat główną determinantą w procesie tworzenia prawa. Choć niezdefiniowana do tej pory w żadnym akcie normatywnym, stała się fundamentem podstawowych praw człowieka. Jest wartością uniwersalną, naczelną, prawem niezbywalnym przynależnym każdej osobie, wartością aksjologicznie pierwotną. Jest metafizyką państwa i prawa, umiejscowiona została bowiem zarówno ponad państwem, jak i ponad prawem pozytywnym.

Potencjalność istoty ludzkiej i kryteria człowieczeństwa w okresie prenatalnym i preimplementacyjnym

Teorie zakazujące aborcji i sztucznej ingerencji w fazę płodową życia ludzkiego powołują się przede wszystkim na ideę potencjalności osoby ludzkiej. Argumentacja owa opiera się na dwóch założeniach. Teza pierwsza głosi, że życie ludzkie w fazie płodowej jest potencjalną osobą ludzką, z czego bezpośrednio wynika teza druga, mówiąca o pozbawianiu życia potencjalnej istoty ludzkiej jako o czynie moralnie złym. Zasada potencjalności uznawana jest przez większość systemów moralnych za najpełniej oddającą sposób postrzegania życia płodu. Ogólna zasada określająca podstawę tej argumentacji jest następująca: Zapłodniona komórka jajowa dysponuje już pełną potencjalnością, aby rozwinąć się w ludzką egzystencję; ludzkie życie zaczyna się wraz z tym stadium. Pojęcie potencjalności życia ludzkiego opiera się na założeniu istnienia ściśle określonej drogi rozwoju kształtującej człowieka.

Kolejną podstawą, na której opierać się mogą ewentualne nowe normy prawa stanowionego, jest ustanowienie pewnych kryteriów człowieczeństwa. Opis człowieka i istota człowieczeństwa występuje zarówno na płaszczyźnie biologicznej, jak i na płaszczyźnie etycznej i filozoficznej, nierzadko sięgającej do płaszczyzny religijnej. W określeniu człowieczeństwa podstawowym pytaniem staje się pytanie o czas, od którego mówi się o człowieku jako o istocie ludzkiej. W tradycji etyki dominują

²⁰ Transcendentne wizje człowieczeństwa zawierają się w kulturze europejskiej w szczególności w myśli judeochrześcijańskiej, ale odwołują się także do filozoficznych koncepcji rozumu, społecznych teorii indywidualizmu i komunitaryzmu. A. Krajewska, *Pojęcie godności w prawie europejskim i porządkach krajowych w kontekście rozwoju biomedycyny*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego”, vol. IV, A.D. MMVI, s. 123.

dwie szkoły: jedna, która upatruje człowieczeństwa od początku istnienia, i druga, według założeń której człowieczeństwo ma bezpośredni związek z wystąpieniem określonych okoliczności warunkujących jego istotę.

Kryterium opowiadające się za uznaniem istoty człowieczeństwa od początku łączy się z kryterium zapłodnienia, kryterium genetycznym związanym z powstaniem genotypu jako unikatowego kodu przypisanego człowiekowi. Podstawową wartością na jakiej opiera się prawo do życia jest prawo do ciągłości szlaku rozwojowego, opierające się na idei potencjalności, jak również fakt pochodzenia od rodziców należących do gatunku *homo sapiens*, co warunkuje bycie człowiekiem przez wzgląd chociażby na pochodzenie²¹.

Istota człowieczeństwa wiąże się w bezpośredni sposób z momentem zwanym animacją embrionu. Animacja embrionu polega na obdarzeniu embrionu duszą rozumną²². Podobnie jak w dyskursie nad początkiem istoty ludzkiej także i na płaszczyźnie dyskusji związanych z animacją dochodzi do sporów. Filozofia stara się udowodnić fakt istnienia animacji równoczesnej z momentem zapłodnienia, są jednak zwolennicy teorii optującej za animacją opóźnioną, zwaną inaczej sukcesywną. Zwolennicy animacji równoczesnej tłumaczą: „Różne etapy rozwoju prenatalnego i postnatalnego nie zmieniają statusu ontycznego, antropologicznego i etycznego istoty ludzkiej, jaki posiada ona od początku”²³. Podobnego zdania jest również E. Blechschmidt: „Płód nie rozwija się, by stać się człowiekiem, lecz jest nim od samego początku”²⁴. Genetycy niepodważalnie stają za argumentacją, iż coś, co zrodzone jest z człowieka, jest człowiekiem, w myśl formuły: *Quod generator ab homine homo est*. Według A. Paszewskiego, „z biologicznego punktu widzenia embrion ludzki jest po prostu młodym człowiekiem, ponieważ biologia nie dostarcza żadnych obiektywnych kryteriów, pozwalających na wyróżnienie w rozwoju człowieka jego przedludzkiej i ludzkiej fazy”²⁵.

Stojąc w opozycji do teorii animacji i uznania istoty ludzkiej w fazie późniejszej, zwolennicy animacji bezpośredniej twierdzą, że utożsamiając bycie człowiekiem z określoną cechą, pozbawia się sensu teorię definicji osoby, która nie jest związana w żaden sposób ze stanem jakościowym²⁶. Opozycjoniści negują możliwość procesu związanego ze stawianiem się, opowiadając się za teorią, że człowiekiem się po prostu jest, a nie staje się²⁷. Pełnej odpowiedzi udziela E. Blechschmidt, który w jasny

²¹ T. Biesaga, *Status embrionu – stanowisko personalizmu ontologicznego*, [w] *Bioetyka polska*, red. T. Biesaga, Kraków 2004, s. 257.

²² Już Arystoteles w swoich rozważaniach *O duszy* twierdził, że człowiek złożony jest z duszy i ciała, co jest istotą jego człowieczeństwa.

²³ Ł. Szymański, *In vitro...*, s. 64

²⁴ H. Dobiosh, *Sztuczne zapłodnienie*, Opole 1991, s. 14.

²⁵ J.M. Varaut, *Możliwe, lecz zakazane. O powinnościach prawa*, Warszawa 1996, s. 51.

²⁶ R. Spaemann, *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Warszawa 2001, s. 40.

²⁷ „Nie ma osób potencjalnych. Osoby mają zdolności i potencje. Mogą się rozwijać, ale coś nie może stać się kimś. Osoba jest substancją, ponieważ jest sposobem, w jaki człowiek

sposób wskazuje, że każdy człowiek bez względu na jego cechy jakościowe, zastosowanie społeczne itd. jest człowiekiem od momentu poczęcia, aż do naturalnej śmierci²⁸. Nie sposób zatem oddzielić bycia człowiekiem od bycia osobą.

Tradycja filozoficzna i znaczenie teorii prawnonaturalnych w interpretacji prawa do życia

Filozofia, opisując życie człowieka, opiera się na założeniach o jednolitości wartości, jaką jest życie ludzkie. Życie ludzkie stanowi wartość podstawową, w której mieszczą się wszystkie pozostałe gatunki ożywione. Filozofia życia opiera się na głównych systemach: witalizmie, biologizmie i organicyzmie. Witalizm określa podstawowe różnice jakie zachodzą pomiędzy światem ożywionym a nieożywionym. Ożywiony świat przyrody, w którym podstawowe i najwyższe miejsce w hierarchii zajmuje człowiek, przepełniony jest materią ożywioną, zwaną przez filozofów siłą życiową. „Owa swoista, niematerialna, nieuchwytna empirycznie zasada życiowa nadaje nowy kierunek i celowość wszystkim procesom biologicznym”²⁹. Organicyzm jest myślą opierającą się na zasadzie rozwoju części składowych organizmu, tworząc w ten sposób rozwój organizmu jako całości. Teorie związane z organicyzmem są szczególnie istotne przy rozpatrywaniu kwestii związanych z eutanazją i obumieraniem poszczególnych komórek organizmu człowieka, co nie oznacza jego śmierci całkowitej. Biologizm natomiast jest teorią, w której za aksjologiczną podstawę uznaje się prymat życia ludzkiego nad pozostałymi wartościami. Życie ludzkie jest dobrem zarówno w indywidualnym znaczeniu, jak i w wymiarze społecznym.

Podstawą w rozważaniach filozoficznych odnoszących się do życia jest istota życia. Objawia się ona zgodnie z myślą filozoficzną poprzez: rozum, wolę, emocje. Wszystkie te cechy w połączeniu ze sobą stanowią o istocie życia ludzkiego. Rozum ludzki, stanowiący o oderwaniu człowieka z gatunku ssaków i uplasowaniu go na pozycji *homo sapiens*, jest podstawą człowieczeństwa, jako cecha przynależna wyłącznie gatunkowi ludzkiemu. Cytując Pascala, powiedzieć można o człowieku: jest tylko trzciną, najwęższą w przyrodzie, ale trzciną myślącą. Rozum ludzki, będący cechą gatunkową, pozwala człowiekowi na określanie tego, co jest dla niego dobre, a co złe. Taka umiejętność obdarza człowieka w wolę i możliwość decydowania

jest. Nie zaczyna istnieć później niż człowiek i nie przestaje istnieć wcześniej. [...] Bycie osobą nie jest wynikiem rozwoju, lecz zawsze jest charakterystyczną strukturą określonego rozwoju. Ponieważ osoby nie są zanurzone w swe każdorazowe stany, swój rozwój mogą rozumieć jako rozwój, a siebie samych jako ponadczasową jedność”. Cyt. za: R. Spaemann, *Osoby...*, s. 302.

²⁸ „Człowiek nie staje się człowiekiem, lecz jest człowiekiem, nie rozwija się na człowieka, lecz jako człowiek. Do istoty człowieka, do jego personalności nie można niczego dodać. Nie istnieje żadna połowiczna personalność ani indywidualność, którą można by wyrazić w procentach”. E. Blechschmidt, cyt. za: J. Piegsa, *Człowiek – istota moralna*, Opole 2000, s. 130.

²⁹ R. Tokarczyk, *Prawo narodzin, życia i śmierci*, Warszawa 2009, s. 58.

o planie swojego życia. Człowiek obdarzony rozumem i zdolny do artykułowania swej woli, obdarzony jest również emocjami i możliwością współodczuwania, cechami przynależnymi jedynie człowiekowi. Triada, składająca się z możliwości rozumowania, decydowania (woli) i odczuwania, tworzy pełnię życia człowieka.

Filozofia, opowiadając się za statusem człowieka, opiera się na trzech podstawowych zasadach.

Pierwszą z nich stanowi myśl św. Tomasza z Akwinu: *Agere sequitur esse*, oznaczająca, że człowiek nie istnieje dzięki aktom spostrzeżenia, myślenia, są one wtórne do istnienia ludzkiego, co oznacza, że stają się jego efektem, aktualizacją natury ludzkiej. Kolejne zasady: Berkleyowska *Esse est percipere aut percipi* i kartezjańskie *Cogito ergo sum*, zaznaczają istnienie pewnych aktów stanowiących o człowieczeństwie.

Niezaprzeczalny staje się także związek bioetyki i szeroko rozumianej biojursprudencji z metafizyką. Oczywiście jest, że problem określenia zygoty związany z nadaniem mu początku człowieczeństwa jest czysto ontologicznym, metafizycznym problemem. Z. Szawarski twierdzi, że podstawowym celem zgłębiania tajemnic bioetyki staje się nabycie umiejętności poznawania i oceniania moralnego aspektu decyzji klinicznych, np. lekarza, przy jednoczesnym zrozumieniu i wydedukowaniu ich implikacji. Przy takim sposobie postępowania konieczne jest opowiedzenie się bądź za monizmem – u podstaw którego leży założenie, że istnieje tylko jedna właściwa teoria moralna, bądź za pluralizmem moralnym, opowiadającym się za istnieniem konfliktu wartości.

Znaczenie teorii prawa natury dla rozważań o życiu ludzkim – jak zaznacza R. Tokarczyk – jest „nad wyraz doniosłe”³⁰. Prawo naturalne jest przedmiotem zainteresowania filozofów i teoretyków prawa. *Lex naturalis* – stanowią określone normy, obowiązujące całe społeczeństwo bez wyjątku, bez względu na fakt uznania ich przez odpowiedni organ legislacyjny. Teorie związane z prawem naturalnym zakładają, że każdy człowiek ma w sobie intuicyjne poczucie prawa – prawo naturalne zgodnie z założeniem I. Kanta jest niejako w nim. Odkrywanie norm prawa naturalnego pozostaje dążeniem do odkrycia norm wyższego rzędu, stojących ponad prawem stanowionym przez człowieka, będących podstawową legitymizacją prawa pozytywnego.

Źródła prawa naturalnego zależne są od teorii, w ramach której tworzona jest definicja. Teorie ontologiczne źródło prawa naturalnego dostrzegają bądź w Bogu i w *lex aeterna*, będącym prawem absolutnym, transcendentnym. Odchodząc od klerykalnego rozumienia prawa naturalnego, teoretycy umiejscawiają źródło tegoż prawa w rozumie ludzkim. Teorie gnoseologiczne określają rozum ludzki jako centralny ośrodek poznania. Jako że wykraczamy poza absolut i niezmienność boską, teorie gnoseologiczne dopuszczają zmienność prawa naturalnego, mówiąc o prawie naturalnym o zmiennej treści. Taka interpretacja prawa naturalnego i jego podsta-

³⁰ R. Tokarczyk, *Prawo narodzin...*, s. 30.

wowych norm pozwala na umiejscowienie niektórych współczesnych konfliktów prawa.

O potrzebę istnienia prawa naturalnego upomniwały się zwłaszcza pokolenia, które przeżyły lata wojny. Tragedie i bestialstwo tamtych lat skłoniły ludzkość do szukania pewnych uniwersalnych wartości. Procesy w Norymberdze, jak słusznie zauważa Filip Bednarski, stały się hasłem powrotu prawników ku prawu naturalnemu.

Prawo do życia jest podstawowym uprawnieniem wynikającym z prawa naturalnego. Wynika ono bezpośrednio z godności każdej istoty ludzkiej. Jak słusznie zauważa Roman Tokarczyk, ochrona życia ludzkiego wynika z samej istoty koncepcji prawa naturalnego³¹. Zgodnie z teoriami gnoseologicznymi, zakładającymi dynamizm uprawnień naturalnych, nie ogranicza się jedynie do moźszeszowego „nie zabijaj”, a wraz z rozwojem techniki zatacza kręgi sięgając do kwestii związanych z eutanazją, aborcją, badaniami prenatalnymi, eugeniką, inżynierią genetyczną.

Znaczenie myśli prawa natury dla całej jurysprudencji, szczególnie zaś dla biojurysprudencji jest nad wyraz doniosłe. Koncepcje prawa natury, wychodząc z różnych przesłanek filozoficznych, konstruują uniwersalne normy prawa natury, odnoszone do prawa stanowionego w charakterze jego ocen i postulatów. Ochrona życia wynika z samej istoty koncepcji prawa natury, pozostając również istotą biojurysprudencji. O ile jednak koncepcje prawa natury poprzestają na ogólnych ocenach i postulatach ochrony życia, biojurysprudencja nadaje im konkretności, umożliwiając tworzenie i stosowanie norm bioprawa³².

Tradycja religijna. Chrześcijaństwo, islam, buddyzm, społeczeństwo laickie

Pomimo wysokiego poziomu rozwoju społeczeństwa zarówno pod względem technicznym, jak i moralnym (polegającym na pewnej rodzaju samoświadomości), najistotniejszym kryterium i wachlarzem moralnym są wartości, których rdzeń bierze się z religii. Jeżeli weźmiemy pod uwagę trzy najważniejsze religie monoteistyczne współczesnego świata (judaizm, chrześcijaństwo i islam), zauważymy, że w każdej z nich życie ludzkie jako wartość zajmuje miejsce priorytetowe i fundamentalne. Często człowiek w religiach jest przedstawiany jako obraz Boga na ziemi, co dodaje mu wydźwięk sakralny i nakazuje chronić życie ludzkie. Pomimo iż dla wszystkich trzech religii monoteistycznych jądro wartości moralnych jest tożsame, istnieją pewne różnice w pojmowaniu procesów zachodzących w życiu człowieka.

Podstawy w wyjaśnianiu miejsca jakie zajmuje życie człowieka w określonym wachlarzu wartości wyznacza teologia, wspomagana aksjomatami o wiecznym życiu człowieka, jak również o szczególnym procesie jego tworzenia. Organizacja

³¹ Ibidem, s. 31.

³² R. Tokarczyk, *Biojurysprudencja. Jurysprudencja a biojurysprudencja*, <http://rtokarcz.nazwa.pl/biojurys>.

Kościół poprzez swoje dogmaty, kult, wierzenia sprowadza życie ludzkie do roli sakralnego przedmiotu. Teologia jako nauka wyrażająca świadomość religijną człowieka przyjmuje za aksjomat dualizm składający się na rozdzielenie ciała od duszy i nadanie człowiekowi ponadzwierzęcego wymiaru.

Na gruncie tradycji chrześcijańskiej, wypływającej z religii judaistycznej, opiera się w praktyce cały kształt zapisów normatywnych w prawie europejskim, w którym nurt ów odcisnął szczególne piętno. Treści zawarte zarówno w Starym Testamencie (z którego wartości czerpie judaizm), jak i w Nowym Testamencie, tworzą jednolitą całość pojmowania i określania wartości życia. Chrześcijańskie korzenie stanowią rdzeń dla porządków prawa stanowionego w poszczególnych państwach. Skąd w chrześcijaństwie bierze się tak wielkie poczucie godności ludzkiej i wartości jaką stanowi życie ludzkie?

Podstawy twierdzenia o świętości i szczególnej wartości życia ludzkiego zawarte zastały już w starotestamentowych opisach stworzenia człowieka, gdzie wprost powiedziane jest, że człowiek jest *imago Dei* – to znaczy obrazem Boga, stworzonym na Jego podobieństwo. Księga Rodzaju w szczegółowy sposób opisuje proces stworzenia świata. W ciągu siedmiu dni Bóg–Stworzyciel w akcie stworzenia buduje świat. W ostatnim dniu skupia swoją uwagę na człowieku. Stwarza go na własny obraz i podobieństwo. Te słowa w istotny sposób wpływają na rozumienie wartości życia człowieka jako wartości *imago Dei* – obrazu Bożego. Wkładając w człowieka pierwiastek Boga–Stwórcy – a zatem tchnienie świętości – autor podnosi wagę wartości człowieka do wartości priorytetowej. Nowotestamentowe opisy życia ludzkiego podnoszą jego wartość do rangi najwyższego szczęścia i najbardziej cennego dobra. Człowiek stworzony na obraz i podobieństwo Boga jest zdolny do kontaktu ze swoim Stwórcą, karmiąc się jego pokarmem dla duszy.

Do najważniejszych współcześnie postulatów zalicza się ogłoszoną w 1995 roku encyklikę Jana Pawła II *Evangelium Vitae* – „o wartości i nienaruszalności życia ludzkiego”. Encyklika w całości opowiada się za życiem i za ochroną życia od poczęcia aż do naturalnej śmierci. Tekst zwraca uwagę na potrzebę wytworzenia pewnej kultury ochrony życia w dzisiejszym społeczeństwie.

We wprowadzeniu autor zwraca uwagę na pojawienie się nowych zagrożeń dla życia ludzkiego, skierowanych przede wszystkim przeciw istotom najbardziej bezbronny. „Jesteśmy dziś świadkami deptania fundamentalnego prawa do życia wielkiej rzeszy słabych i bezbronnych istot ludzkich, jakimi są zwłaszcza dzieci jeszcze nie narodzone”³³. Poddaje krytyce prawodawstwo wielu państw, zaznaczając, że prawo nierzadko nie karze, ale nawet przyzwala na tego rodzaju zachowania. Medycyna w słowach encykliki nie spełnia już roli służebnej wobec życia ludzkiego, ale staje się „narzędziem czynów wymierzonych przeciw człowiekowi”³⁴.

Współczesny Katechizm Kościoła Katolickiego domaga się ochrony życia ludzkiego jako najwyższej wartości, domagając się poszanowania przez wzgląd na świę-

³³ Jan Paweł II, *Evangelium Vitae*, Kraków 2007, Wprowadzenie.

³⁴ Ibidem.

tość życia ludzkiego, jako daru boskiego³⁵. Zaznacza, że życie ludzkie jest wyrazem najwyższego, bezcennego i nienaruszalnego dobra. Przez wzgląd na godność ludzką nie może być traktowane jako środek do osiągnięcia innych celów. Kościół katolicki staje w najbardziej konsekwentny sposób za ochroną życia ludzkiego w najpełniejszym tego słowa znaczeniu.

Z uwagi na wspólne korzenie trzech największych religii monoteistycznych, łatwo w nurcie islamskim zauważyć znaczne podobieństwa z poglądami judeochrześcijańskimi co do koncepcji życia i podejścia do jego prawnej ochrony³⁶.

Odmienne jest pojmowanie początku życia ludzkiego. Zgodnie z zapisami koranicznymi, o człowieku w życiu płodowym możemy mówić dopiero w pierwszym tygodniu czwartego miesiąca. W tym momencie w ciało człowieka zostaje wprowadzona dusza. Za moment śmierci muzułmanie uznają śmierć mózgową.

Sztuczna prokreacja, przy zachowaniu odpowiednich zasad związanych z pokrewieństwem i przy zgodzie obojgu małżonków, jest legalna.

W buddyzmie, wywodzącym się bezpośrednio z tradycji hinduskiej, podstawową zasadą jest idea świętości życia. Człowiek w buddyzmie stanowi coś więcej aniżeli tylko ciało, powstałe ze związku dwojga ludzi, ale staje się poprzez uczynki.

Wybawienie od cierpienia uzyskuje się poprzez uznanie go. Można zatem przypuszczać, że jakiegokolwiek działania z zewnątrz w celu uśmierzenia bólu – skrócenia życia stają się praktykami niemoralnymi. W kwestiach aborcji nauka buddyjska wypowiada się w konkretny sposób – plasując takie działania jako złe uczynki. Nauka Buddy jednoznacznie wypowiada się także w kwestiach zapłodnienia *in vitro*, a szczególnie sytuuje embrion ludzki jako pełnowartościową istotę ludzką. Eutanazja, ale także sztuczne podtrzymywanie życia, uznawane są za formy przemocy w stosunku do życia ludzkiego³⁷.

Argumentacja przedstawiona dotychczas odwołuje się do określonych systemów wartości utworzonych bądź to na kanwie wierzeń religijnych, bądź to na gruncie nauk filozoficznych. Rodzi się zatem pytanie, w jaki sposób problemy bioetyczne przedstawić społeczeństwu laickiemu, skupionemu w pluralistycznym światopoglądowo społeczeństwie. Zakładając, że niezmiennie i jednolite jądro aksjologiczne stanowiące podstawę do tworzenia analogii prawnych nie istnieje, etycy opierają się na dwóch możliwościach. Etyka laicka winna się zatem opierać na bazie empiryczno-racjonalnej, w żadnej zaś mierze na transcendentnym wymiarze życia.

Propozycja pragmatyczna zakłada, że niemożliwe jest wytworzenie jednomyślnej pozycji etycznej, należy zatem na drodze konsensusu i dyskusji podjąć starania

³⁵ R. Tokarczyk, *Prawo do życia...*, s. 43.

³⁶ Wynika to głównie ze wspólnych korzeni trzech religii monoteistycznych, a mianowicie chrześcijaństwa, islamu i judaizmu, szerzej w: J.P. Isbouts, *Od Mojżesza do Mahometa. Wspólne korzenie*, Warszawa 2009.

³⁷ J. Martin, *Buddyzm i prawo jednostki ludzkiej do szacunku wobec niebezpieczeństw związanych z rozwojem biotechnologii*, <http://etyka.doktorzy.pl/hamida.htm>, dostęp 02.01.2013.

w kierunku utworzenia umowy wspólnej moralności³⁸. O tym, czy coś jest moralnie słuszne, czy nie decyduje wynik głosowania³⁹. Przeciwnicy tego typu rozwiązania opierają się przede wszystkim na możliwości pertraktacji zasad etyki. Taki sposób rozwiązywania sporów moralnych staje się polityką. Ponadto do takich debat dochodzi dopiero na płaszczyźnie norm prawa stanowionego, a zatem nie ma możliwości zapobiegania działaniom.

Druga metoda opiera się na propozycji humanistycznej. Propozycja ta próbuje oprzeć się na fundamentalnych wartościach ukorzenionych w procesie cywilizacyjnym. Autorzy tej koncepcji odwołują się do grecko-rzymsko-judeochrześcijańskiej wizji człowieka – stanowiącego od zarania dziejów *sacrum*. Zawarte głęboko w naturze ludzkiej pojęcie świętości istoty ludzkiej stało się priorytetem w tworzeniu nowego ładu moralnego po wydarzeniach drugiej wojny światowej. Optuje się zatem, aby pojęcie godności zapisać jako pojęcie uniwersalne.

W logicznej argumentacji, tworzonej nader często w społeczeństwach laickich, autorzy upatrują podstawę do twierdzenia o fundamentalnej wartości życia ludzkiego, jako źródła istnienia innych praw z niego wypływających. Etyka laicka opiera się na koncepcjach: socjobiologizmu, nonkognitywizmu, utylitaryzmu i kontraktualizmu. Teorie związane z socjobiologizmem opierają się na idei dynamiki etyki i wartościowania. Wartości, wedle tej koncepcji, są związane w ścisły sposób z danym okresem historycznym i tylko w nim są rozpatrywane, gdyż kolejny okres może przynieść ewolucję, powodując zmiany w hierarchii wartości. Nonkognitywizm opiera się na alienacji jednostki ludzkiej ze społeczeństwa, wyłączeniu z teorii wartościowania prawdy i skupieniu się na subiektywnym osądzie moralnym. Utylitaryzm, nazywany inaczej eudajmonizmem społecznym, opiera się na przesłaniu: „Jak najwięcej szczęścia dla jak największej ilości osób”. Ważne jest to, co przynosi korzyści grupie, a nie to, co jest korzyścią dla jednostki. Kontraktualizm natomiast opiera się na zgodzie społecznej, na pewnego rodzaju kompromisie pomiędzy jednostką a społeczeństwem w procesie wartościowania i tworzenia ocen moralnych.

Społeczeństwo laickie nie określa życia jako wartości samej w sobie. W zależności od koncepcji życie ludzkie jest różnie pojmowane i w różny sposób wartościowane. I tak dla socjobiologów wartość życia ludzkiego jest zależna zarówno od ogólnego stadium ewolucji danego społeczeństwa, jak i od idei jakie dane społeczeństwo wyznaje. Dla wyznawców koncepcji nonkognitywizmu wartość życia ludzkiego zależy od gotowości podejmowania przez jednostkę decyzji, dla utylitarystów zaś – od możliwości poprawy bytu całego społeczeństwa. Reasumując, społeczeństwo laickie nie przyznaje życiu wartości samej w sobie, wynikającej z samego faktu bytu, ale uzależnia je od takich cech, jak: witalność i ewolucja gatunku, od rozwoju pewnych

³⁸ G. Hołub, *Jak rozwiązać problemy bioetyczne na forum społeczeństwa laickiego i pluralistycznego?*, http://www.mp.pl/etyka/index.php?aid=28525&_tc=4A29D094B0B95B35D49E82C5E0FB0A54, dostęp 02.01.2013.

³⁹ Przeciwnicy tego poglądu opierają się na przywoływaniu doświadczeń Trzeciej Rzeszy i zbrodni, jakie za sobą przyniosła. Tam wola większości nie była moralna.

określonych funkcji życiowych, zdolności do percepcji, rozumowania. Niestety tego rodzaju podejście związane z określeniem pewnych konkretnych kryteriów w jakich przynależność do gatunku ludzkiego jest określana, implikuje dyskryminację tych istot ludzkich, które ze względu na swoją ułomność nie spełniają wszystkich określonych warunków człowieczeństwa. Najlepszym przykładem selekcjonowania ludzi ze względu na określone cechy biologiczne stały się wydarzenia II wojny światowej: „Hitler zarządził zabicie setek tysięcy ludzi, których zaszeregował do kategorii życia niepełnosprawnego. Jego kryteriami była przydatność dla życia gospodarczego i politycznego oraz wyhodowanie takiej rasy, jaka – jego zdaniem – nadawała się do jego celów”⁴⁰. Brak moralnych granic może spowodować rozwój eugeniki, prowadząc w bezpośredni sposób do inżynierii społecznej.

Biojursprudencja jako odpowiedź na próżnię prawną

Życie ludzkie jest podstawowym przedmiotem ochrony prawnej zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Wiek XXI przyniósł ze sobą szybki rozwój nauk medycznych, biologii i fizyki, implikując przez to możliwość coraz to szerszego ingerowania w życie ludzkie – tak od strony ilościowej, jak i jakościowej. Ingerencje te zaznaczały się w każdej fazie życia ludzkiego – począwszy od jego poczęcia, na dyskusji o śmierci kończąc. Odpowiedzią na wciąż powstające problemy i zagrożenia z nabierającym coraz bardziej realnych kształtów mitem Frankensteina⁴¹ stała się bioetyka, która podjęła się próby uregulowania podnoszonych kwestii w ramy imperatywów moralnych. Przeprowadzenie refleksji na płaszczyźnie filozoficzno-moralnej dało podstawy do utworzenia szeregu norm moralnych. Ożywienie na gruncie filozoficzno-moralnym dało podstawę reakcji prawodawców na niewystarczające normy etyczne, skutkując pojawieniem się aktów prawnych objętych sankcjami, w coraz dokładniejszy sposób regulujących kwestie ingerencji w życie ludzkie. Konieczność utworzenia choćby minimalnej regulacji prawnej, która objęłaby w sferze przedmiotowej ochronę życia ludzkiego, stanowi priorytet współczesnej polityki, będąc jedyną możliwą i skuteczną ochroną przed niebezpieczeństwami jakie niesie za sobą rozwój nauk medycznych.

Profesor Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Roman Tokarczyk⁴², pod wpływem rozważań etyczno-prawnych utworzył zupełnie nową dziedzinę w prawie – biojursprudencję. Interdyscyplinarny charakter nowej idei implikuje wzrost zainteresowania formułowaną ideą nie tylko przez twórców prawa, ale tak-

⁴⁰ B. Haring, *W służbie człowieka*, Warszawa 1975, s. 103.

⁴¹ O. Nawrot, *Biojursprudencja – dom zbudowany na piasku czy na skale?*, „Diametros”, 2009, nr 22, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/pdf/diam22nawrotzajadloen.PDF>, dostęp 09.04.2011.

⁴² Roman Tokarczyk – urodzony w 1942 r., z wykształcenia prawnik i filozof. W jego zakresie badawczym znajdują się: etyka, filozofia, historia doktryn politycznych i prawnych, filozofia prawa. Jest twórcą terminu biojursprudencja, określającego nową gałąź w prawie, której przedmiotem jest określenie zagrożeń życia człowieka od poczęcia do jego śmierci.

że przez duchownych, filozofów, etyków, lekarzy, naukowców czy nawet polityków. Biojursprudencja łączy się z innymi dyscyplinami naukowymi, jak również staje się przydatna dla przedstawicieli wielu gałęzi nauki, nabierając tym samym interdyscyplinarnego charakteru. Szczególną uwagę zwracają jej filiacje z medycyną i etyką. W swoim dziele pt. *Biojursprudencja. Podstawy prawa dla XXI wieku*, prof. Roman Tokarczyk formułuje podstawy dla nowej dziedziny prawa. Biojursprudencję autor definiuje w najpełniejszy sposób:

Biojursprudencja jest jednym z najnowszych nurtów jurysprudencji, powstałych pod wpływem wykorzystywania odkryć biologicznych przy pomocy techniki, przez medycynę, w celu sztucznej ingerencji w naturalne procesy życia, szczególnie życia człowieka⁴³.

Biojursprudencja, określana jako myśl prawnicza i wynikająca z niej praktyka, staje się – jak wspomina jej twórca – jednym z najbardziej spektakularnych fenomenów współczesnej jurysprudencji. Popularność terminu i sensu znaczeniowego biojursprudencji wypełnia lukę, której dotychczasowe nurty myśli normatywnej nie mogły wypełnić. Biojursprudencja staje się odpowiedzią na potrzebę utworzenia nowych norm prawnych, które w swej warstwie przedmiotowej określać będą granice rozwoju nauk medycznych i ingerencji w życie człowieka. Jako świeże spojrzenie stwarza nowe zarysy norm, korzystając z już istniejących systemów etycznych i moralnych tworzy nową skalę wartości, której nieobce są najnowsze odkrycia medycyny czy też biotechnologii. Chroniąc życie ludzkie jako wartość najwyższą i priorytetową, przy dotychczasowym rozwoju jurysprudencji związanym z naturalnymi procesami życiowymi, przy rozwoju sztucznej ingerencji w życie ludzkie, dotychczasowe normy prawne stają się nieużyteczne czy – mówiąc łagodniej – niewystarczające. Jednocześnie, przy wciąż rozwijających się naukach medycznych i coraz szerszych procesach związanych z ingerencją człowieka w życie ludzkie, pozbawiających go niejako cech życia naturalnego, wzrasta znaczenie bioprawa, bioetyki i biojursprudencji, powstałych na gruncie szerokich rozważań o naturze filozoficzno-religijno-moralnej⁴⁴.

Początków biojursprudencji jako nowego nurtu na istniejącej bazie jurysprudencji dopatrywać się można w 1995 roku. Do najczęściej spotykanych określeń biojursprudencji należą: „nowy kierunek w jurysprudencji”⁴⁵, „nowa gałąź prawodawstwa”⁴⁶, „nowy dział nauki w prawie”⁴⁷, „specjalny nurt rozważań”⁴⁸, „nowa

⁴³ R. Tokarczyk, *Prawo narodzin...*, s. 29.

⁴⁴ Ibidem, s. 20.

⁴⁵ Opinie zebrane na temat książki prof. Romana Tokarczyka: www.rtokarcz.nazwa.pl/opinia23.htm, dostęp 09.04.2011.

⁴⁶ K. Kukuryk, ibidem.

⁴⁷ W. Gołoz, ibidem.

⁴⁸ J. Zajadło, *Prawo kontra człowiek*, [w:] *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 132.

dyscyplina badawcza⁴⁹. Naukowcy określają ją jako nurt, dyscyplinę, nową gałąź. W zależności od tego, w jaki sposób podejmiemy do problemu, dla prawników biojursprudencja staje się w myśli prawniczej nowym nurtem, nowym modelem teoretycznym. Dla nauczycieli akademickich staje się nową dyscypliną naukową, która – jak zauważa Roman Tokarczyk – w ośrodkach akademickich na terenie kraju przeżywa ogromny wzrost zainteresowania. Z kolei dla większości laików staje się po prostu nową koncepcją odpowiadającą na wyzwania współczesności.

Biojursprudencja jako nowy nurt wciąż się rozwija i poszerza o nowe desygnaty. Rozproszone w szerokim znaczeniu jursprudencji poglądy i normy prawne pod szyldem biojursprudencja mają zostać jeszcze raz zebrane, uporządkowane i wzbogacone o normy związane z rozwojem nauk medycznych. Biojursprudencja ma za zadanie zmianę dotychczasowego stanu rzeczy związanego z ochroną życia i wytyczenie nowych kierunków w rozwoju bioprawa, o korzeniach biojursprudencji. Rozwijająca się nauka niesie za sobą możliwość wystąpienia ryzyka, w celu jego zniwelowania konieczne staje się określenie norm prawnych, aby normy moralne związane z etyką lekarską, czy też etyka naukową mogły być w sposób ścisły chronione normami prawnymi uwzględniającymi odpowiednie sankcje za ich naruszenie⁵⁰.

Jak tłumaczy Roman Tokarczyk, termin biojursprudencja powstał poprzez połączenie dwóch łacińskich zwrotów: *bio* – oznaczającego życie i *iurisprudencia* – oznaczającego wiedzę prawniczą i mądrość. Sama nazwa wskazuje na połączenie biologii i życia ludzkiego, które staje się przedmiotem ochrony nowego nurtu w prawie. Biojursprudencja jest zatem odpowiedzią na postęp naukowy, ma na celu coraz to szerszą ochronę życia jako przewartości i prenormy. Biojursprudencja zwraca uwagę na potrzebę należytej ochrony życia ludzkiego, jako na dominującą ideę prawniczostwa⁵¹. Jak słusznie zauważa Aleksander Mereżko:

Biojursprudencja istotnie zmieniła główną perspektywę nauk prawnych, stawiając na pierwszym miejscu nie normę prawną, jak to czyni pozytywizm, nawet nie istotę człowieka, jak to proponuje iusnaturalizm, ale życie jako najwyższą wartość społeczną⁵².

Biojursprudencja staje się zatem nową autonomiczną dyscypliną badawczą, wyodrębnioną z szeroko pojętego prawniczostwa⁵³. Autor sam zaznacza, że podstawowym celem biojursprudencji jest wytworzenie podłoża do praktyki tworzenia prawa i jego stosowania⁵⁴. Jak zatem wskazuje R. Tokarczyk – biojursprudencja określa życie w sposób dotąd nieznany i niepraktykowany, nie w ujęciu określonej filozofii, choć wspomagając się na nich, ale jako wartości absolutnej i definiującej

⁴⁹ R. Tokarczyk, *Biojursprudencja...*, s. 407.

⁵⁰ Ibidem, s. 410.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 410.

⁵³ P. Łabieniec, *Recenzja*, [w:] R. Tokarczyk, *Biojursprudencja...*, s. 109.

⁵⁴ Ibidem, s. 101.

się samej w sobie. Oczywiście jest, że najlepsze rozumienie zasad biojursprudencji wynikałoby z połączenia w jedno tego, co z natury ludzkiej moralne i naturalne z tym, co stanowią przepisy prawa. Normy wynikające z teorii prawnonaturalnych, a związanych z wpływem prawa naturalnego na kształt prawa stanowionego, najpełniej realizują się w społeczeństwie, odbijając jakby naturę i wolę ludu. Nie bez przyczyny obserwuje się ogromny wpływ idei prawnonaturalnych na kształt prawa stanowionego. Normy prawa naturalnego, choć pozbawione sankcji prawnych, stają się niezwykle istotne w dyskursie społecznym i, jak zaznacza szereg uczonych, mają ogromny wpływ na kształt przepisów prawa stanowionego.

Biojursprudencja w wolnym tłumaczeniu oznacza zatem mądrość prawniczą, dotyczącą zarówno ochrony, jak i poprawy jakości życia. Jako że jursprudencja za podstawowy cel stawiała sobie ochronę życia samego w sobie, biojursprudencja dodaje do tej teorii możliwość sztucznej ingerencji człowieka w naturalne procesy życiowe i ma na uwadze ciągły rozwój nauk medycznych i postęp technologiczny. Co istotne, dotyka przez to wielu dyskusyjnych w dzisiejszych czasach problemów związanych ze sztuczną ingerencją w życie ludzkie. Dotychczasowe ramy, jakie określały przedmiot zainteresowania jursprudencji w świetle rozwoju medycyny i biotechnologii, stały się niewystarczające. Braki występujące w dotychczasowej jursprudencji, a w szczególności jej fragmentaryczność, w pełni uzasadniają konieczność określenia nowych ram prawnych. Uwagę zwraca fakt, iż pomimo tak nowego podejścia, z którego wyłoniła się biojursprudencja, jako nurt posiada ona odrębną i wyraźnie zarysowaną ontologię, epistemologię i metodologię, zatem czynniki niezbędne w procesie tworzenia bioprawa⁵⁵.

Autor w jednej ze swoich publikacji przedstawia logiczny i dobrze uargumentowany tok myślowy, którego prześledzenie staje się niezmiernie istotne w celu zrozumienia problemu związanego z powstaniem nowego nurtu w myśli prawniczej. Autor jako pierwszą stawia tezę, że podstawowym sensem dotychczasowych rozważań tradycyjnej jursprudencji było życie ludzkie i życie przyrody. Na co jednak warto zwrócić uwagę, dotychczasowe życie i trwanie w czasie przyrody było wyznaczane przez naturalne procesy życiowe, związane z narodzinami, dojrzewaniem, starzeniem się i śmiercią. W drugiej tezie autor zaznacza fakt rozwoju nauk medycznych i postęp techniki, co implikuje sztuczną ingerencję w życie ludzkie. Skutki, jakie wywołuje sztuczna ingerencja w naturalne procesy życiowe, tworzą ramy określone przedmiotem zainteresowania biojursprudencji, a co za tym idzie – ramy konieczne przy tworzeniu bioprawa. Coraz szybszy rozwój nauk medycznych i postęp technologiczny będzie usuwał tradycyjną jursprudencję w cień, stawiając za nią normy wynikające ze współczesnej biojursprudencji. Taki rozwój rzeczy powoduje redefinicję podstawowych wartości chronionych w oparciu o etykę, filozofię czy też religię. W ujęciu komparystycznym oceny wynikające z osądów moralnych, etycznych czy też religijnych, stanowią istotny wskaźnik przy tworzeniu ram bioprawa.

⁵⁵ R. Tokarczyk, *Biojursprudencja...*, s. 101.

Rozwój nauk może doprowadzić w efekcie końcowym do konieczności całkowitej reorientacji przedmiotu i podstaw dotychczasowej jurysprudencji.

Ogólne zasady biojurysprudencji, jak zaznacza Roman Tokarczyk, opierają się na kilku znaczących kwestiach, w szczególności na zasadach holizmu, wielokulturalizmu, integracjonizmu, unifikacjonizmu, uniwersalizmu i globalizmu⁵⁶.

Podstawą holizmu jest traktowanie rzeczy, wartości itd. jako całości. W przeciwieństwie do redukcjonizmu idea ta nie dzieli na składniki. Ujęcie holistyczne pozwala na spostrzeganie pewnych zjawisk całościowo, bez dzielenia i fragmentaryzowania, co budzi problemy niewidoczne w ujęciach redukcjonistycznych. Jak tłumaczy Roman Tokarczyk opisując holistyczną wizję życia, winno ono być rozpoznawane w całości, a nie w jej elementarnych składnikach. Medycyna holistyczna także traktuje człowieka jako całość, dlatego choć chory jest jeden organ, choruje cały człowiek.

Kolejną ważną zasadą przy rozumieniu zasad metodologii w biojurysprudencji jest zasada wielokulturalizmu. Zasada ta polega na równym traktowaniu wszelkich systemów normatywnych istniejących na świecie. Twórcy teorii zaznaczają, że na gruncie epistemologicznym wszystkie kultury prawne są porównywalne, dyskusyjna staje się ich fraza aksjologiczna związana z rdzeniem kulturowym i religijnym twórców danego prawa. Prawo do życia we wszystkich kulturach prawnych jest stawiane na pierwszym miejscu. Sporne stają się dopiero aksjologiczne podstawy takiego stanu rzeczy, związane z określeniem wartości życia i jego źródła.

Kolejną, trzecią zasadą, jaką wymienia Roman Tokarczyk, jest zasada integracjonizmu. Zasada ta opiera się na połączeniu powstałych zasad, opisów, norm w jedną całość, tworzącą przez to spójną ideę. Oznacza to, że niemożliwe staje się interpretowanie zasad biojurysprudencji jako idei samej w sobie. Konieczne jest rozważanie wpływu jakie na daną ideę wywołują inne nurty. Nie bez przyczyny w ramach biojurysprudencji znaleźć można idee związane z prawem naturalnym, etyką, bioetyką, bioprawem, które połączone tworzą jedną wspólną całość.

Nie należy zapominać o zasadach unifikacjonizmu i uniwersalizmu, które na pierwszy rzut oka pozostają w sprzeczności z zasadą integracjonizmu. Biojurysprudencja, jak tłumaczy Roman Tokarczyk, jest „jedynym nurtem jurysprudencji, który uwzględnia zasadę uniwersalizmu we wszystkich jej zasięgach: podmiotowym, przedmiotowym, czasowym, terytorialnym”⁵⁷. Życie ludzkie jako wartość podstawowa biojurysprudencji jest jednocześnie wartością podstawową, stając się głównym punktem odniesienia wszystkiego innego na świecie. Bez zagwarantowania ochrony życia ludzkiego niemożliwe staje się zagwarantowanie pozostałych norm. Wszelkie prawa przysługujące człowiekowi, wobec wartości jaką jest życie, stają się wartościami służebnymi.

Ontologia, zwana inaczej metafizyką, zajmuje się opisywaniem rzeczywistości taka jaka jest. Mówiąc o ontologii biojurysprudencji, skupić należy się na życiu ludz-

⁵⁶ Ibidem, s. 411.

⁵⁷ Ibidem.

kim obejmującym każdą fazę życia. Podstawową zasadą staje się zasada ochrony życia ludzkiego od poczęcia do naturalnej śmierci. Normatywny zakres regulacji obejmuje w szczególowy sposób każdy etap życia człowieka. W biojursprudencji wyróżnia się następujące etapy: biojurgenezę, biojusterapię i biojustanatologię. Trójpodział ten, wynikając z realiów życia człowieka, na stałe przyjął się w opisywaniu biojursprudencji. Taki podział nie kwestionuje holistycznego pojmowania życia, a jedynie ułatwia jego rozumienie zarówno na gruncie nauk prawnych, jak i medycyny.

Epistemologia, zwana inaczej teorią poznania bądź gnoseologią, opisuje relacje pomiędzy poznaniem a rzeczywistością. W biojursprudencji jedną z podstawowych zasad opisywania rzeczywistości jest właśnie zasada komparatywizmu. Otwartość na różne kultury prawne, opierające się na różnych podstawach aksjologicznych (religia, systemy moralne, tradycja), gwarantuje szerokie rozumienie problemów i znalezienie uniwersalnego rozwiązania, co staje się jednym z podstawowych założeń biojursprudencji. Biojursprudencja jako nauka o charakterze interdyscyplinarnym czerpie i rozwija się na gruncie wielu dziedzin nauki. Zasada transdyscyplinarności pozwala na korzystanie z zasług innych nauk, w szczególności: jursprudencji, bioetyki, fizyki, biotechnologii, medycyny i rozwijającej się biomedycyny.

Zarówno w warstwie ontologicznej, jak i aksjologicznej najbliższe zasadom biojursprudencji są zasady prawa naturalnego. Moralność i etyka w ich odmianach religijnych i świeckich stanowią nieodłączny czynnik kształtujący normy biojursprudencji. Bioetyka staje się niejako wzorem dla biojursprudencji, a jej podstawy i wartościowanie bierze się właśnie z etyki i głęboko zakorzenionej w człowieku moralności związanej z prawem naturalnym. Biojursprudencja ma za zadanie wytworzenie norm prawnych, opierających się na normach moralnych, których sankcja w rzeczywistości jest łagodniejsza i niezapisana w żadnych regulacjach prawnych, a jedynie wynikająca z tradycji.

Wnioski

Trafnie postawione pytania wracają jak bumerang, domagając się ciągłego dookreślenia. Do tej grupy należy pytanie: kim jest człowiek?

5 lipca 1996 roku świat obiegła wiadomość o sklonowaniu owieczki Dolly. Początkowo nikt nie zdawał sobie sprawy, jakie skutki może przynieść tak daleko posunięta ingerencja człowieka w naturę. Współczesny świat, opierający się na coraz szybszym rozwoju naukowym, niesie za sobą cały szereg niebezpieczeństw i pułapek, które mogą w znaczący sposób zmienić dotychczasową cywilizację człowieka. Potrzeba rozwoju doprowadza często do braku poszanowania podstawowych wartości i zatracenia się w pędzie postępu.

Analiza problemu ukazuje szereg problemów związanych z „bezradnością” dotychczasowych nurtów myśli normatywnej wobec problemów dotyczących ochro-

ny i jakości życia⁵⁸. Konieczne staje się wytworzenie nowego języka, skali wartości, które umożliwią rzeczowy dyskurs społeczny. Współczesna debata tocząca się zarówno na płaszczyźnie społeczeństwa, jak również wśród naukowców, etyków, filozofów, osób duchownych i polityków jest przepełniona masą niezdefiniowanych słów. Takie nasycenie językowe doprowadza do zamaskowania faktycznych problemów i kwestii, których owe słowa dotyczą. Problemy jakie niesie za sobą rozwój medycyny, a w szczególności: zapłodnienie pozaustrojowe (*in vitro* i *in vivo*), eugenika, inżynieria genetyczna, eutanazja, produkcja embrionów nadliczbowych, krikonserwacja, eutanazja, tworzenie hybryd i chimer, badania na komórkach macierzystych stanowią poważne wyzwanie dla współczesnych prawodawców.

Pierwsze odpowiedzi na pytania coraz częściej pojawiające się w dyskursie społecznym próbowała dać bioetyka. Szukając wartości uniwersalnych, opierając się na rozważaniach filozoficzno-religijnych, próbowano utworzyć podstawową hierarchię wartości, w których życie ludzkie winno stanowić normę priorytetową. Niestety, wciąż rozwijająca się nauka nie zwracała uwagi na kwestie etyczne, biorąc pod uwagę jedynie kwestie postępu. Konieczne stało się zatem przeanalizowanie norm prawa stanowionego w celu określenia wszelkich niedopowiedzeń i ich wyartykułowanie. Analiza aktów prawnych zmusiła prawników do pochylenia się nad wartością jaką jest życie ludzkie i rozpatrzenia jej na płaszczyźnie rozwoju nauki. Konieczne stało się określenie nowych norm prawnych, gdyż dotychczasowe w aspekcie postępu stały się archaiczne.

Niezwykle istotną rolę w kształtowaniu nowego podejścia do prawa odegrał Roman Tokarczyk, twórca nurtu określanego biojursprudencją. Dzieląc życie ludzkie na biojuszgenezę, biojusterapię i biojustanatologię, próbuje on określić ramy, w jakich normy współczesnego prawa powinny się znaleźć. Zwracając uwagę na poważne zagrożenie, jakie niesie za sobą pustka prawna w tak ważnych kwestiach jak życie ludzkie, opowiada się za koniecznością zredefiniowania wartości i utworzenia nowego prawa. Koncepcje biojursprudencji opisał w publikacjach książkowych: *Prawo narodzin, życia i śmierci. Etyczne problemy współczesności* oraz *Biojursprudencja. Podstawy prawa dla XXI wieku*. Jak twierdzą analitycy, dzieło Tokarczyka jest dziełem spójnym, dojrzałym do ukształtowania nowego nurtu w prawodawstwie⁵⁹.

Rozmach i problematyka pracy Romana Tokarczyka wywołuje lawinę myśli i pytań. Dowodzi to niewątpliwie faktu, iż autor dotknął spraw niezwykle istotnych – czym jest prawo, ochronie jakich wartości powinno służyć, w jaki sposób je poznajemy? To klasyczne, chociaż może współcześnie nieco już zapomniane pytania. Biojursprudencja, cechująca się humanizmem, racjonalnością oraz otwartością, stanowiąca reakcję na potrzeby i kryzys prawoznawstwa XXI wieku, udziela na te pytania odpowiedzi. Odrzucając bowiem bezkompromisowo balast jałowych sporów toczących się w ramach teorii prawa, dotyczących coraz bardziej wysublimo-

⁵⁸ R. Tokarczyk, *Prawo narodzin...*, s. 17.

⁵⁹ O. Nawrot, *Biojursprudencja...*, s. 173.

wanych i abstrakcyjnych kwestii, sprowadza prawo do roli, którą w istocie zawsze pełniło – ochrony najwyższej wartości – życia. Czy ostatecznie jednak okaże się do mem wzniesionym na piasku, czy na skale? Czas pokaże...

Bibliografia

Druki zwarte

- Biesaga T., *Status embrionu – stanowisko personalizmu ontologicznego*, [w:] *Bioetyka polska*, red. T. Biesaga, Kraków 2004.
- Biesaga T. (red.), *Bioetyka polska*, Kraków 2004.
- Dobiosh H., *Sztuczne zapłodnienie*, Opole 1991.
- Drożdż B., *Fundamentalne prawa człowieka – refleksja w kontekście ludzkiej godności*, „Perspectiva, Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne”, R. VI, 2007, nr 1 (10).
- Grzymkowska M., *Standardy bioetyczne w prawie europejskim*, Warszawa 2009.
- Haring B., *W służbie człowieka*, Warszawa 1975.
- Hetmański M., *Epistemologia jako filozoficzna refleksja nad poznaniem i wiedzą*, [w:] *Epistemologia współcześnie*, red. M. Hetmański, Kraków 2007.
- Isbouts J.P., *Od Mojżesza do Mahometa. Wspólne korzenie*, Warszawa 2009.
- Krajewska A., *Pojęcie godności w prawie europejskim i porządkach krajowych w kontekście rozwoju biomedycyny*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego”, vol. IV, A.D. MMVI.
- Kwiatkowski W., *Medycyna i śmierć*, [w:] *Narodziny i śmierć. Bioetyka kulturowa wobec stanów granicznych życia ludzkiego*, red. M. Gałuszka, K. Szewczyk, Warszawa 2002.
- Muszuła A. (red.), *Encyklopedia bioetyki. Personalizm chrześcijański*, Radom 2005.
- Skorowski H., *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 2005.
- Spaemann R., *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Warszawa 2001.
- Szawarski Z., *Wartość życia*, [w:] *W kręgu życia i śmierci. Moralne problemy medycyny współczesnej*, red. Z. Szawarski, Warszawa 1987.
- Szymański Ł., *In vitro*, Kraków 2009.
- Szyszkowska M., *Teorie prawa natury XX wieku w Polsce*, Warszawa 1982.
- Tokarczyk R., *Biojursprudencja. Podstawy prawa dla XXI wieku*, Lublin 2008.
- Twardowski T., Michalska A., *Dylematy współczesnej biotechnologii z perspektywy biotechnologa i prawnika*, Toruń 2000.
- Wnukiewicz-Kozłowska A., *Eksperyment medyczny na organizmie ludzkim w prawie międzynarodowym i europejskim*, Warszawa 2004.
- Varaut J.M., *Możliwe, lecz zakazane. O powinnościach prawa*, Warszawa 1996.
- Zajadło J., *Prawo kontra człowiek*, [w:] *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Warszawa 2008.
- Zoll A., *Kultura i prawo*, [w:] *Uniwersyteckie wykłady na koniec starego i początek nowego tysiąclecia*, red. E. Kamińska, Warszawa 2004.

Netografia

- Biesaga T., *Wartość życia w ujęciu etyki personalistycznej*, www.seminare.pl/19/biesaga.doc, dostęp 09.04.2011.
- Breczko A., *Moralny i prawny niepokój wokół biotechnologii. Spór o granice badań naukowych w sferze medycyny, a tożsamość oraz integralność człowieka jako podmiotu prawa*, [www.iphils.uj.edu.pl/conf/et/1/breczko_kom.html](http://iphils.uj.edu.pl/conf/et/1/breczko_kom.html), dostęp 08.04.2011.
- Hołub G., *Jak rozwiązać problemy bioetyczne na forum społeczeństwa laickiego i pluralistycznego?*, http://www.mp.pl/etyka/index.php?aid=28525&_tc=4A29D094B0B95B35D49E-82C5E0FB0A54, dostęp 02.01.2013.
- Martin J., *Buddyzm i prawo jednostki ludzkiej do szacunku wobec niebezpieczeństw związanych z rozwojem biotechnologii*, <http://etyka.doktorzy.pl/hamida.htm>, dostęp 02.01.2013.
- Nawrot O., *Biojursprudence – dom zbudowany na piasku czy na skale?* „Diametros”, nr 22, 2009, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/pdf/diam22nawrotzajadloen.PDF>, dostęp 09.04.2011.
- Opinie zebrane na temat książki prof. Romana Tokarczyka*, www.rtokarcz.nazwa.pl/opinia23.htm, dostęp 09.04.2011.
- Sadowski M., *Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, www.biblioteka-cyfrowa.pl, dostęp 09.04.2011.
- Środa M., *Idea godności w kulturze i etyce*, Warszawa 1993, <http://mateusz.pl/ksiazki/ajk-abcb/ajk-abcb-03.htm>
- Tokarczyk R., *Biojursprudence, Jursprudence a biojursprudence*, <http://rtokarcz.nazwa.pl/biojurs>

Biojurisprudence as the answer to the development of modern medicine

Abstract

In the middle of 1990s, a new trend appeared in the Polish jurisprudence, namely biojurisprudence. In his scholarly works, Roman Tokarczyk defined the need for having a fresh look at the world dominated by technological progress and thus created the basis for a new branch of the codified law – biolaw. By drawing attention to the problems caused by biotechnological revolution whose eugenic extremities might lead to materialization of the Frankenstein myth, Tokarczyk expressed the need of giving up the traditional understanding of law and developing its new framework. In its perspective vision, biojurisprudence concentrates the views of ethicists, philosophers, theologians and even theoreticians of law thus becoming a branch of science that touches upon the most current needs.

Key words: biojurisprudence, medicine, social conflict

Marta Szocik

Kulturowe aspekty bezpieczeństwa: postmodernistyczne zagrożenia tożsamości kulturowej

*Nie ma ludzi na świecie.
Widziałem w życiu Francuzów, Włochów, Rosjan [...].
Wiem nawet dzięki Monteskiuszowi, że można być
Persem.
Co do człowieka jednak oświadczam,
że nie spotkałem go nigdy,
jeżeli istnieje, to ja nic o nim nie wiem¹.*

Poczucie stanu *sine cura*², czyli bezpieczeństwa, od zawsze stanowiło fundament jednoczenia się jednostek w społeczeństwo i w społeczeństwie. Proces ten leży u podstaw powstawania praw dotyczących uregulowania funkcjonowania człowieka. „Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego” – takim zdaniem rozpoczyna się piąty artykuł Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku³. Bezpieczeństwo stanowi jedną z podstawowych potrzeb człowieka, potrzebę pierwszego rzędu. Jednakże, czy w czasach obecnych, w których człowiek jawi się nam jako wręcz wszechmocny, uświadamiamy sobie wagę tego stanu, czy jest on dla nas tak naturalny, że nie przywiązujemy do niego dużej wagi?

Tematem pracy są aspekty bezpieczeństwa w kulturze – czy w ogóle możemy mówić o czymś takim, o zapewnieniu poczucia stabilności (bezpieczeństwa) w zjawisku permanentnych zmian, czyli w kulturze?

Bezpieczeństwo, według Teresy Łoś-Nowak, nie należy do pojęć, które można określić w sposób oczywisty – wręcz przeciwnie – jest to „pojęcie dynamiczne, wieloznaczne i wielopłaszczyznowe, trudne do zdefiniowania w sposób nie budzący wątpliwości [...]”⁴.

¹ J. de Maistre, *Considération sur la France*, cyt. za: P. Kowalski, *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989, s. 40.

² http://www.medlei.it/index.php?view=article&catid=67%3Aroute-99&id=137%3Aroute-99&format=pdf&option=com_content&Itemid=280.

³ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf.

⁴ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 37.

W *Słowniku terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania* kategoria bezpieczeństwa kulturowego została sklasyfikowana ze względu na dziedzinę, w jakiej występuje (w odróżnieniu do obszaru obejmowania oraz stosunku do obszaru państwa)⁵. Skoro już sam fakt ustanowienia definicji terminu bezpieczeństwa nie należy do rzeczy łatwych, jeszcze trudniejsze jest dokładne zdefiniowanie bezpieczeństwa kulturowego. Istnieje kilka prób⁶ zdefiniowania tego procesu, ja przytoczę jedną, będącą wynikiem konferencji międzykulturowej w Berlinie w 1999 roku:

Bezpieczeństwo kulturowe jest wymiarem, jakże często niedocenianego, bezpieczeństwa ludzkiego. Składa się z bezpieczeństwa jednostkowego oraz poczucia zbiorowej tożsamości, które są tak charakterystyczne dla naszego postmodernistycznego świata. Zawiera – choć się do tych aspektów nie ogranicza – wolność myśli, sumienia, mowy, stylu życia, przynależności etnicznej, płci, poczucia przynależności do stowarzyszeń, związków, obejmuje także kulturalne i polityczne współzawodnictwo⁷.

Właśnie do poczucia zbiorowej tożsamości chciałam nawiązać, przytaczając na początku pracy słowa francuskiego filozofa politycznego, żyjącego na przełomie wieków XVIII i XIX. Człowieka jako samoistnego bytu nie ma – zawsze konstruuje go „coś” – naród, wyznanie, rasa, wreszcie kultura, w jakiej żyje.

W tym miejscu chciałabym przybliżyć bardzo interesujący wynik badań Danuty Sadownik, dotyczących wartości uznawanych przez trzy pokolenia⁸:

Młodzież	Dorośli	Seniorzy
<u>Bezpieczeństwo</u>	Konsekwencja	<u>Bezpieczeństwo</u>
Dobra zabawa	Operatywność	Dobra zabawa
Godność	Pasja/zainteresowania	Godność
Honor	Sukces	Wiedza
Wiedza	Uczciwość	Odpowiedzialność
Odpowiedzialność	Wolność	Pasja/zainteresowania
Poczucie humoru	Zaufanie	Poczucie humoru
Pomaganie	Życie	Pomaganie

⁵ J. Borkowski, M. Dyrda, L. Konarski, B. Rokicki, *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s. 17.

⁶ Jan Czaja w swej publikacji *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej* przytacza kilka interesujących definicji autorstwa m.in. Grażyny Michałowskiej, Tadeusza Jemioła, Andrzeja Dawidczyka czy Jacka Czaputowicza, <http://adamkorc.w.interia.pl/kultur.pdf>.

⁷ Por. www.toda.org/conferences/berlin/papers/tehranian.html, <http://adamkorc.w.interia.pl/kultur.pdf>, s. 25.

⁸ D. Sadownik, *Oblicza współczesności. Ideały i wartości humanistyczne charakterystyczne dla trzech pokoleń ludzi żyjących na przełomie wieków*, [w:] *Kultura współczesna a wychowanie człowieka*, red. D. Kubinowski, Lublin 2006, s. 140.

Rywalizacja		Przyroda
Spokój ducha		Spokój ducha
Sprawiedliwość		Sprawiedliwość
Sukces		Szczęście
Szczęście		
Wolność		
Zaufanie		
Wspólne wszystkim grupom		
Dobroć	Przyjaźń	Zgoda
Lojalność	Rodzina	Zrozumienie
Miłość	Szczerłość	Prawdomówność
Pieniądze	Wiara	
Praca	Zdrowie	

Badaczka chciała odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją jeszcze takie wartości, które byłyby wspólne dla różnych grup pokoleniowych. Wyniki ukazuje powyższa tabela. Bezpieczeństwo stanowi istotną wartość dla ludzi młodych oraz starszych, dla szerokiego grona dorosłych (słuchaczy studiów zaocznych oraz studium wieczorowego⁹) nie odgrywa ono żadnej roli. Może w XXI wieku, mając wszystko, zapomina się o docenianiu wartości fundamentalnych?

Ten sam problem dotyczy kultury – mając wiele, nie umiemy tego docenić, wpadamy w coraz to nowe kuszące pułapki nowoczesności.

Jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa kultury może okazać się proces globalizacji, a co za tym idzie, bezmyślne przyjmowanie i bezwarunkowa akceptacja innych, wcale nie lepszych modeli kulturowych.

Jeden z krytyków współczesności, Jean Baudrillard, przytacza w swej książce o znamienym tytule: *Spółeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, myśl Riesmana, który stwierdza, że „tym, na co obecnie jest największy popyt, nie są bynajmniej urządzenia techniczne, fortuna czy przedmioty, lecz osobowość”¹⁰. Z tego krótkiego zdania wynika jasno, że jesteśmy w stanie ciągłego poszukiwania własnego „ja”.

Dostęp do mass mediów nie jest obecnie tak trudny jak to było jeszcze kilkanaście lat temu – stanem zupełnie naturalnym jest posiadanie komputera oraz Internetu. Implikuje to skutki, z których większość ludzi nie zdaje sobie sprawy. Przyzwyczajeni do permanentnego rozwoju technologicznego i łatwego do niego

⁹ Ibidem, s. 138.

¹⁰ J. Baurillard, *Spółeczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, Warszawa 2006, s. 103.

dostępu, nie zastanawiamy się, jak wielkim wpływom zostajemy poddawani na każdym kroku. Wpływy, o których mowa, dotyczą przede wszystkim naszej tożsamości kulturowej. Przeglądając strony internetowe takich portali jak Onet, Interia czy też Wirtualna Polska, jesteśmy „atakowani” elementami należącymi do kultur obcych, które zostają nam przedstawiane jako niemalże nasze własne. W takiej sytuacji jakże możliwe jest zachowanie swej tożsamości kulturowej – trudne staje się w ogóle ukonstytuowanie siebie w natłoku tej mieszanki kulturowej. Internet na dobre zagrościł w naszych umysłach, a rozmowy międzynarodowe, które za jego pośrednictwem przeprowadzamy, sprawiają, iż stajemy się podobni do naszych (często zagranicznych) interlokutorów.

Kontakt z międzynarodowym środowiskiem jest obecnie niezwykle łatwy, wystarczy zalogować się chociażby na stronie www.facebook.pl, by poszerzyć grono swych znajomych o osoby z zagranicy. Niezwykle popularne są również komunikatory internetowe, takie jak Skype czy Windows Live Messenger, za pomocą których nie tylko kontaktujemy się z polskimi krewnymi, przebywającymi za granicą, ale także podtrzymujemy znajomości z osobami poznanymi chociażby w czasie wakacji, czy w trakcie studiów, odbywanych dzięki niezwykle popularnemu stypendium oferowanemu przez Unię Europejską – Erasmus.

„Odległości nie mają już większego znaczenia, a koncepcje granicy geograficznej w «realnych warunkach» coraz trudniej utrzymać. [...] to, co nazywamy odległością, wcale nie jest obiektywną, bezosobową daną natury fizycznej, lecz konstruktem społecznym”¹¹. Migracje doskonale wpisują się w obraz współczesnego społeczeństwa postmodernistycznego. Przemieszcza się obecnie szeroka rzesza ludzkości, a wraz z nią cały bagaż kulturowy. Sytuacja ta prowadzi do osłabiania więzi społecznych, a wręcz wyzbywania się jakichkolwiek tożsamości. Pojawia się nowa kategoria ludzi, którą Zygmunt Bauman nazywa „włóczęgami”, będącymi zaprzeczeniem „turystów”; są oni „mutantami ponowoczesnej ewolucji, koślawymi i ułomnymi replikami nowego gatunkowego typu [...]. W świecie zbudowanym na kształt wytwórni turystów, włóczędzy są brakami produkcyjnymi zalegającymi fabryczne place”¹². Osoby, które Zygmunt Bauman nazywa „włóczęgami”, cechuje także nieświadomość, jeśli chodzi o zmiany tożsamościowe – nie ulega zmianom co prawda ich narodowość, na pewno jednak sposób postrzegania danej narodowości przez obcokrajowców, z którymi przychodzi im obcować – „włóczęga” staje się przedstawicielem swojego kraju, a nie, jak się często mniema, samego siebie.

Żyjemy w społeczeństwie przesiąkniętym zasadami rynku, który wdziera się, a właściwie już to uczynił, również w nasze sfery kulturowe, nie pozostawiając nam nic innego, jak tylko złudne myśli o oferowanej nam wolności. Śmiałbym twierdzić, że szczęściarzem jest ten, kto nie uświadamia sobie, jakim manipulacjom jest poddawany i bezwiednie w nich uczestniczy, czerpiąc radość z tego, co oferuje nam kul-

¹¹ Z. Bauman, *Globalizacja i co z tego wynika*, Warszawa 2000, s. 18.

¹² Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2006, s. 256.

turowy bazar¹³. „[...] przyszło nam żyć w świecie kultury rozumianej jako moda”¹⁴, to styl życia zaczął określać naszą „ideę beznadziejnie mętną i miecz obosieczny”¹⁵. Zgadzam się z Anthonym Giddensem, według którego styl życia jest obierany przez ludzi nie tylko w celach użyteczności, ale również dlatego, że ów styl nadaje fundamentalne podłoże poszczególnym tożsamościom jednostki¹⁶. Zdecydowałam się na takie określenie, chcąc podkreślić mnogość „ja” – człowiek ma prawo (i z niego niestety w nadmiarze korzysta) do „przebierania” wśród „tożsamościowych ofert”, żeby nie powiedzieć „tożsamościowych wyprzedaży”¹⁷. Mówiąc o prawie wyboru, nadmiernie wykorzystywanego przez ludzi, mam na myśli fakt, iż, używając bardzo prostego słownictwa, liczy się jakość, nie ilość.

Postmodernistyczny świat oferuje nam wielość towarów oraz produktów, zarówno materialnych, jak i dotyczących sfery duchowej, prezentuje jednakże ogromną płytkość tych właśnie rzeczy. Używam słowa „rzecz” także na określenie wartości duchowych, które przestają zachowywać swoją doniosłość w postmodernistycznym świecie, co implikuje jednocześnie zmianę postrzegania owych wartości. Obecnie mamy do czynienia z tożsamościowym *collage'em*. Nie jest dzisiaj łatwo znaleźć cechy, które charakteryzują ludzi należących do jednej kultury. Słuchając reggae, oglądając westerny, na lunch (!) jadając kanapki z McDonalda, a na kolację potrawy kuchni miejscowej, używając w Tokio paryskich perfum, a w Hongkongu nosząc ciuchy retro¹⁸, jeśli tylko się nad tym chwilę zastanowić, to nie robimy nic innego, jak tylko (w moim mniemaniu) ośmieszamy się, naśladując innych¹⁹. Zygmunt Bauman

¹³ Czynię w tym miejscu odwołanie do książki amerykańskiego antropologa Gordona Mathewsa, a mianowicie do *Supermarketu kultury*. Z pewnym zamierzeniem parafrazuję ów tytuł, gdyż w moim odczuciu bazar kojarzy się z niską jakością, taniością; supermarket również, jednakże dany jest klientowi wybór spośród ofert lepszych i gorszych marek. G. Mathews, *Supermarket kultury. Kultura globalna a tożsamość jednostki*, Warszawa 2005.

¹⁴ Ibidem, s. 17.

¹⁵ W taki właśnie sposób Zbigniew Bauman określa termin tożsamość. Z. Bauman, *Tożsamość, rozmowy z Benedetto Vecchim*, Gdańsk 2007, s. 72.

¹⁶ Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe...*, s. 268.

¹⁷ Używam tak kolokwialnego słownictwa, by pokazać tragiczne położenie stanu tożsamości współczesnego człowieka. „Przebieranie”, jak również „tożsamościowe wyprzedaże”, przywodzą mi na myśl w szczególności sklepy z używaną odzieżą, gdzie ludzie przerzucają noszony już wcześniej towar, w nadziei znalezienia czegoś zupełnie nowego.

¹⁸ Gordon Mathews w swojej książce przytacza słowa Jeana-François Lyotarda na temat tożsamości kulturowej, której wybór nie różni się niczym od wyboru ubrania. G. Mathews, *Supermarket kultury...*, s. 17.

¹⁹ Zdaję sobie sprawę z faktu, iż z moim zdaniem na temat tego, iż style czy też mody warunkują naszą tożsamość kulturową, można się nie zgodzić; odmiennego zdania są chociażby Samuel P. Huntington, który przytacza w *Zderzeniach cywilizacji* myśl Michaela Vlahosa, że „rozrywka nie oznacza przyjęcia innej kultury”, czy też Zygmunt Bauman, stwierdzający, iż „Synchronizacja punktów skupienia uwagi i tematów rozmowy nie oznacza bynajmniej – co oczywiste – wspólnej tożsamości, owe punkty i tematy zmieniają się jednak tak szybko, że trudno pojąć powyższą prawdę”. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2008.

taki sposób działania nazywa „kulturową wszystkożernością”. Według tego wybitnego socjologa, traktujemy świat jako gigantyczny dom towarowy z półkami pełnymi najbardziej zróżnicowanych ofert, swobodnie przechodzimy z jednego piętra na inne, próbujemy i kosztujemy wszystkiego, zaspokajając do woli swe pragnienia²⁰. Pułapka zastawiona przez postmodernistyczne koncepcje spełnia swoje założenia – wszyscy w nią wpadamy. Czyż nie jest tak, iż zaczynamy się pytać siebie samych, kim jesteśmy, co nas konstytuuje, jakie wartości leżą u podstaw naszych działań? Z moich spostrzeżeń wynika, że tak właśnie jest. Z jednej strony fakt ten wydaje się być pozytywnym, gdyż świadczy to o naszej refleksji nad obecnym stanem ducha, jednak z drugiej, wskazuje na ogromny problem.

Faza postmodernistyczna cechuje się tym, iż nie można w sposób łatwy i klarowny wyodrębnić jej cech stałych, z wyjątkiem tych, które można by bez najmniejszych wątpliwości przypisać małemu, rozkapryszonemu dziecku – a więc: niestałości, zmienności, naśladowania innych pod przykryciem indywidualizmu – jednym słowem – chaos. Taki właśnie stan – stan chaosu – towarzyszy także jednostce, a szczególnie pojmowaniu przez nią swej tożsamości kulturowej.

Mam świadomość tego, iż moje stanowisko może wydawać się bardzo konserwatywne, jednakże takowe nie jest. Przyszło mi żyć we współczesnym świecie, niemożliwe jest więc całkowite „odseparowanie się” od kulturowych mód, jednakże brak wiedzy na temat tego, co oznacza dany element kulturowy, który z lubością przyjmuję do swojego „pudełka tożsamościowego”, wydaje mi się sytuacją przedziwną i niemądrą.

Wszystko, co dotąd było kwestią istotną i niepodważalną, obecnie zatracając swój sens, nabiera znaczenia ambiwalentnego; kwestia tożsamości zależy tylko i wyłącznie od nas samych, od naszego gustu²¹. Nadeszła era rozproszenia, chaosu i niepewności. Oferowany nam supermarket kultury zdaje się być zbyt nasycony różnorodnymi towarami, by móc poruszać się po nim w sposób pewny. Sprawne „odnajdywanie się” pośród niezwykle szybko zmieniających się „nowości” wydaje się niemożliwe, nie mówiąc już o kwestiach tożsamościowych. Fakt, iż postmodernistyczno-globalizujący się świat bezzwrotnie wpłynął na zanik przynależności kulturowej jest oczywisty, teraz pozostaje tylko zastanowić się nad tym, czy istnieje nadzieja na jakiegokolwiek „prześwity” mówiące jednostkom kim są, czy potrafią określić swoje kulturowe „ja”, czy jest szansa na kulturowe bezpieczeństwo? Moim zdaniem odpowiedź nie napawa optymizmem – w dalszym ciągu będziemy umacniać naszą pozycję „kulturowego czegoś”, zapominając, że można by wykazać się ambicją i starać się o status „kulturowego kogoś”.

²⁰ Z. Bauman, *Tożsamość...*, s. 90.

²¹ „W warunkach wyznaczanych życiu przez naszą płynną nowoczesność, tożsamości są może najbardziej rozpowszechnionymi, najostrzejszymi, najdotkliwiej odczuwanymi i najbardziej kłopotliwymi przykładami ambiwalencji”, *Ibidem*, s. 33.

Tożsamość jest również ważnym składnikiem kultury strategicznej. Szerzej o kulturze strategicznej R. Kłaczyński, *Kultura strategiczna Federacji Rosyjskiej*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2012, nr 1, s. 21–39.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2002.
- Baudrillard J., *Spółczesność konsumpcyjna. Jego mity i struktury*, Warszawa 2006.
- Bauman Z., *Globalizacja i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
- Bauman Z., *Tożsamość, rozmowy z Benedetto Vecchim*, Gdańsk 2007.
- Bokszański Z., *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2006.
- Borkowski J., Dyrda M., Konarski L., Rokicki B., *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000.
- Gordon M., *Supermarket kultury. Kultura globalna a tożsamość jednostki*, Warszawa 2005.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2008.
- Kłaczyński R., *Kultura strategiczna Federacji Rosyjskiej*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2012, nr 1.
- Kowalski P., *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Wrocław 1989.
- Kubinowski D. (red.), *Kultura współczesna a wychowanie człowieka*, Lublin 2006.
- http://www.medlei.it/index.php?view=article&catid=67%3Aroute-99&id=137%3Aroute-99&format=pdf&option=com_content&Itemid=280.
- http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf.
- www.toda.org/conferences/berlin/papers/tehranian.html.
- <http://adamkarcz.w.interia.pl/kultur.pdf>.

Cultural aspects of security: postmodern threats to the cultural identity

Abstract

The article discusses the most important issues related to cultural identity. It defines cultural identity and determines its place on the global cultural map. The author of the article also deals with defining the level of relation between cultural identity and security, both from the collective and individual perspective. In the article, appear questions about the future of culture in the world that is subject to dehumanization processes.

Key words: culture, security, civilization

Robert Kłaczyński

Rosyjsko-ukraiński konflikt o archipelag wysp Kosa Tuzla: historia, przebieg, konsekwencje

Wprowadzenie

Uzyskanie przez Ukrainę niepodległości było kluczowym wydarzeniem, które wpłynęło w sposób jednoznaczny na upadek państwa radzieckiego. Według Z. Brzezińskiego, bez Ukrainy – czy to w formie wspólnego państwa, czy też jako kraju wasalnego – stronie rosyjskiej nie uda się odbudować utraconej w latach 90. XX wieku pozycji wielkiego, globalnego mocarstwa, które stanowiłoby rodzaj sworzni łączącego Europę z Azją¹. Władze rosyjskie od chwili uzyskania przez państwo ukraińskie pełnej suwerenności starają się przy pomocy środków politycznych i gospodarczych skłonić republikę do współpracy na zasadach i warunkach odpowiadających stronie rosyjskiej. Stanowisko Ukrainy w kwestii dalszej przyszłości państwa i narodu pozostaje, mimo upływu ponad dwudziestu lat od chwili narodzin ukraińskiej państwowości, pełne sprzeczności. Powstało nawet polityczne określenie takiego stanu rzeczy – polityka wielowektorowości. Oznacza ona akceptację ukraińskich elit politycznych dla prozachodnich aspiracji, nie wyklucza jednak chęci dalszego podtrzymania dotychczasowych relacji z Federacją Rosyjską. Obydwie wizje, koncepcje wyboru strategicznego kierunku, który ma określić przyszłe miejsce Ukrainy na geopolitycznej mapie świata, wydają się mimo zmiany kolejnych ekip, upływu czasu niezmiennie. W dużym stopniu wynika to z podziału państwa ukraińskiego na dwie części: zachodnią – o proeuropejskiej orientacji oraz wschodnią – zorientowaną na Federację Rosyjską². O ile szeroko rozumianemu Zachodowi można w kwestii ukraińskiej zarzucić bierność, o tyle oczekiwania ze strony Federacji Rosyjskiej wo-

¹ M. Simecka, *Julia, gaz i regionalna szachownica*, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/982601-julia-gaz-i-regionalna-szachownica>, dostęp 14.12.2012.

² W zasadzie jedynie przez krótki okres po „pomarańczowej rewolucji” władze ukraińskie deklarowały chęć odejścia od polityki wielowektorowości. Powrót na tory polityki wielowektorowości nastąpił w czasie pierwszej kadencji prezydenta Wiktora Janukowycza. S. Matuszak, *Janukowycz balansuje między Brukselą a Moskwą*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2010; T.S. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 139–157.

bec Ukrainy są na tyle wysokie, iż prowadzi to często do sytuacji konfliktowych, drażeń we wzajemnych relacjach. Jednym z miejsc konfliktu stał się w 2003 roku archipelag wysp Kosa Tuzla. Świadczy to o istniejących, nierozwiązanych od czasu upadku państwa radzieckiego problemach. Od ich rozwiązania w dużym stopniu zależą przyszłe rosyjsko-ukraińskie relacje biltarealne. Będzie też to miało wpływ na geopolityczną sytuację państwa ukraińskiego w ramach relacji międzynarodowych. Może też w końcu przyczynić się do obrania ostatecznego kursu rozwoju przez ukraińskie elity polityczne.

Położenie geopolityczne archipelagu wysp Kosa Tuzla

Położenie geopolityczne Półwyspu Krymskiego, w tym przynależnego do niego archipelagu wysp Kosa Tuzla, ma zarówno dla Federacji Rosyjskiej, jak i dla Ukrainy strategiczne znaczenie. Historia tego obszaru począwszy od starożytności aż po czasy nam współczesne pokazała, iż ma on również istotne znaczenie dla rozwoju relacji międzynarodowych – nie tylko w ujęciu regionalnym, ale i szerzej – globalnym³.

Archipelag wysp Kosa Tuzla znajduje się w Cieśninie Kerczeńskiej, pomiędzy Półwyspem Krymskim na Ukrainie a Półwyspem Tamańskim w Federacji Rosyjskiej. Wyspy są otoczone wodami Morza Azowskiego o średniej niewielkiej głębokości 7–10 metrów. Całkowity obszar akwenu to 39 tysięcy kilometrów kwadratowych⁴. Obecnie powierzchnia archipelagu wysp wynosi blisko 35 ha. Archipelag zamieszkuje 100 osób. Wysokość linii brzegowej nad poziom morza to zaledwie 2 metry. Zespół wysp Kosa Tuzla powstał w 1925 roku podczas silnego sztormu z istniejącej mierzei wchodzącej w skład Półwyspu Tamańskiego. Wydarzenie to przeszło bez większego echa, bowiem radzieccy przywódcy uznawali zarówno Półwysep Krymski, jak i Tamański za integralną część ZSRR. Warto przy tym podkreślić, iż obydwa półwyspy należały do rosyjskiej republiki związkowej wchodzącej w skład państwa radzieckiego. Po raz pierwszy kwestia przynależności archipelagu wysp Kosa Tuzla znalazła swoje miejsce w polityce w 1954 roku, kiedy to przywódca państwa radzieckiego Nikita Chruszczow postanowił dokonać poważnej zmiany wewnętrznej granicy państwa związkowego i przekazać Krym stronie ukraińskiej. Działania te były związane z obchodami trzechsetnej rocznicy włączenia Ukrainy w poczet imperium rosyjskiego, co było wynikiem zawartej w 1654 roku Unii w Perejaślawiu. Faktycznym powodem podjęcia decyzji o przekazaniu Półwyspu Krymskiego ukraińskiej części państwa radzieckiego była chęć zjednania sobie

³ Pierwsze informacje dotyczące Półwyspu Tamańskiego, Cieśniny Kerczeńskiej oraz Półwyspu Krymskiego pochodzą z VIII wieku p.n.e., kiedy to założono kolonie w Sinopi, Teodozji, Fanagorii. N.G.L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Warszawa 1994, s. 155, zob. o historii Półwyspu Krymskiego i jego znaczeniu dla geopolitycznego układu sił w Europie L. Podhorecki, *Zarys dziejów Ukrainy*, Warszawa 1976, s. 49; M. Klimecki, *Krym 1854–1855*, Warszawa 2006.

⁴ Szerzej o Morzu Azowskim oraz jego znaczeniu dla ukraińskiej gospodarki F. Zastawnyj, W. Kusiński, *Ukraina. Przyroda – Ludność – Gospodarka*, Warszawa 2003, s. 62–64.

strony ukraińskiej, jak również ostatecznej rozprawy z resztkami ugrupowań nacjonalistycznych dążących do uzyskania przez Ukrainę niepodległości, a tym samym zerwania więzów z państwem radzieckim⁵. W 1998 roku doszło do pierwszych ustaleń dotyczących statusu Morza Azowskiego. Wówczas to ukraińskie elity władzy z prezydentem Leonidem Kuczmą na czele zdecydowały się na uznanie akwenu azowskiego jako wód wewnętrznych. Z czasem strona ukraińska zmieniła jednak zdanie i coraz częściej domagała się od Federacji Rosyjskiej przystąpienia przez tę ostatnią do rozmów o wyznaczeniu przebiegu granicy morskiej. Znaczenie Morza Azowskiego jako części akwenu czarnomorskiego jest stosunkowo wysokie. Pod dnem Morza Azowskiego znajdują się złoża surowców energetycznych, które to zarówno strona rosyjska, jak i Ukraińcy chcieliby eksploatować. Dostęp do Morza Azowskiego daje również strategicznie ważną możliwość operowania przez marynarkę wojenną na Morzu Czarnym. Szczególnie istotna dla transportu morskiego jest Cieśnina Kerczeńska. Kanałem kerczeńsko-jenikalskim o głębokości około 8 metrów przepływają okręty wojenne zarówno rosyjskie, jak i ukraińskie, a także statki handlowe reprezentujące poszczególnych armatorów. Rosyjskie firmy żeglugowe zmuszone były płacić stronie ukraińskiej za udostępnienie toru wodnego poważne środki finansowe. Pozostałe tory wodne należące do Federacji Rosyjskiej są stosunkowo płytkie. Ich średnia głębokość wynosi zaledwie 3 metry⁶, tak więc tylko niewielkie statki mogą z nich korzystać. Biorąc pod uwagę również bezpośrednie sąsiedztwo Półwyspu Krymskiego, znaczenie archipelagu wysp Kosa Tuzla należy uznać za wysokie.

Przyczyny rosyjsko-ukraińskiego konfliktu w Cieśninie Kerczeńskiej

Rosyjsko-ukraiński konflikt wokół archipelagu wysp Kosa Tuzla był do pewnego stopnia wynikiem nowego otwarcia w polityce władz ukraińskich. W coraz większym stopniu artykułowały one potrzebę poważniejszego przewartościowania w dotychczasowej polityce zagranicznej. Zajmujący dotąd neutralne stanowisko Leonid Kuczma wyraźnie określił priorytety ukraińskiej racji stanu, wśród których na plan pierwszy wysuwała się potrzeba głębokiej integracji z Zachodem, w szcze-

⁵ *Kraje geograficzne – Ukraina*, <http://przewodnik.onet.pl/europa/ukraina/krainy-geograficzne,1,3309984,artykul.html>, dostęp 14.01.2013. Według G. Motyki: „Władze zarządziły również zorganizowanie hucznych obchodów przypadającego na 1954 rok trzecieściecia zjednoczenia Rosji z Ukrainą. W propagandzie nieustannie pojawiał się wątek o nierozdzielnym związku dwóch bratnich narodów słowiańskich. Prowadzona indoktrynacja miała na celu wykształcenie w społeczeństwie ukraińskim przekonania, że jedynie w sojuszu z Rosją jest ono w stanie zrealizować swoje potrzeby narodowe. Republikańskie organa bezpieczeństwa wkładały wiele wysiłku, aby doprowadzić do schwytania lub likwidacji pozostałych jeszcze przy życiu członków CP OUN – Wasyla Hałasy i Wasyla Kuka”. G. Motyka, *Ukraińska partyzantka 1942–1960*, Warszawa 2006, s. 636.

⁶ L. Łukaszuk, *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 124–125.

gólności z NATO i UE⁷. Strona ukraińska poczyniła wobec USA i UE szereg gestów politycznych świadczących o potrzebie dalszej intensyfikacji działań w ramach współpracy z szeroko rozumianym Zachodem. Warto przy tym podkreślić, iż UE złożyła wobec Ukrainy pewne polityczno-gospodarcze obietnice dotyczące możliwości wspólnego zagospodarowania akwenu czarnomorskiego, w tym jego części Morza Azowskiego⁸. To przez Morze Czarne w przyszłości miała przebiegać jedna z odnóg nowego „jedwabnego szlaku”, którego koncepcja zawierała się w śmiałym projekcie TRACECA. Państwa wchodzące w skład UE rozważały również możliwość eksploatacji ukraińskich złóż surowców energetycznych Morza Czarnego oraz Morza Azowskiego⁹. Zaniepokoiło to Federację Rosyjską, której kierownictwo uważało Ukrainę za swoją wyłączną strefę wpływów. Dojście do władzy ekipy Władimira Putina spowodowało zaostrzenie polityki zagranicznej. Po opanowaniu sytuacji w kraju, w tym w szczególności lokalnych separatyzmów, Federacja Rosyjska – wykorzystując sytuację międzynarodową, wynikającą z ataków terrorystycznych na USA we wrześniu 2001 roku – przeszła do bardziej stanowczych działań wobec państw obszaru byłego ZSRR. Podejmowane przez USA i UE próby silniejszego oddziaływania na przestrzeń postradziecką uległy z początkiem XXI wieku wyraźnemu wyhamowaniu. Wykorzystała to strona rosyjska chcąc wzmocnić swoją pozycję wobec Ukrainy. Ukraińskie państwo to bez wątpienia kluczowy dla obszaru byłego ZSRR gracz, którego znaczenie dla sfery stosunków międzynarodowych można określić jako ponadregionalne. Stąd też próba jej marginalizacji zarówno na obszarze byłego ZSRR, jak i na arenie międzynarodowej. Rosja, chcąc zachować dotychczasowo zajmowaną na obszarze Morza Czarnego pozycję militarnego hegemonu, zmuszona jest utrzymywać bazę Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu na Krymie¹⁰. Utrata tej możliwości, wskutek obrania przez Kijów kursu na polityczne zbliżenie ze strukturami zachodnioeuropejskimi, pozbawiłaby w perspektywie stronę rosyjską możliwości operowania przez flotę wojenną na Morzu Czarnym w dotychczasowym wymiarze. Doprowadziłoby to do marginalizacji Federacji Rosyjskiej również na obszarze Zakaukazia. Umożliwiłoby również realizację śmiałych projektów energetycznych,

⁷ Szerzej o współpracy na linii Ukraina – NATO M. Olchawa, *Imperialna rozgrywka. Ukraina w geopolitycznej strategii Stanów Zjednoczonych*, Kraków 2009, s. 115–133; Y. Tymkiv, *Ukraina wobec problemów i instytucjonalizacji bezpieczeństwa europejskiego*, Toruń 2009, s. 216–243.

⁸ *Strategia UE dla Morza Czarnego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, dostęp 20.01.2012.

⁹ Szerzej o polityce UE wobec regionu Morza Czarnego, *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, red. T. Kapuśniak, Lublin 2010.

¹⁰ W latach 90. XX wieku bardzo wiele emocji w relacjach rosyjsko-ukraińskich wzbudziła kwestia podziału Floty Czarnomorskiej, M. Olchawa, *Imperialna rozgrywka...*, s. 134–142.

Za sukces strony ukraińskiej należy uznać wyłączenie kwestii podziału Floty Czarnomorskiej spod jurysdykcji WNP i przeniesie rozmów na grunt rosyjsko-ukraińskich relacji dwustronnych. D. Sanders, *Security Co-operation between Russia and Ukraine in the Post-Soviet Era*, New York 2001, s. 112.

związanych z wykorzystaniem bogactw naturalnych regionu basenu kaspijskiego, co w efekcie wykluczałoby kłopotliwe rosyjskie pośrednictwo. W efekcie przekreśliłoby to szanse na utrzymanie rosyjskiego monopolu na dostawy gazu ziemnego do Europy. Okręty NATO mogłyby stacjonować na Półwyspie Krymskim, zaś niewielkie jednostki, o stosunkowo małym zanurzeniu, uzyskiwałyby możliwość operowania na Morzu Azowskim, w bezpośredniej bliskości rosyjskiej granicy. Państwa zachodnie w ramach współpracy z Ukrainą uzyskiwałyby dostęp do surowców energetycznych zalegających akwen azowski oraz bogatych łowisk ryb. Konsekwencje takiego stanu rzeczy dla Rosji byłyby bardzo poważne. Pole manewru politycznego, gospodarczego, w końcu militarnego stałoby się znacznie ograniczone. Rosja skazana zostałaby na rolę mocarstwa peryferyjnego. Jej obszar politycznego, ekonomicznego oddziaływania ograniczyłby się do obszaru Azji¹¹.

Przebieg rosyjsko-ukraińskiego konfliktu o archipeląg wysp Kosa Tuzla

Konflikt rozpoczął się w październiku 2003 roku. Wówczas to ukraińska straż graniczna zameldowała ukraińskiemu kierownictwu o rozpoczęciu prac nad budową grobli biegnącej od Półwyspu Tamańskiego w kierunku archipelagu wysp Kosa Tuzla. Strona rosyjska w nocy przesłanej władzom ukraińskim rozpoczęcie budowy uzasadniała koniecznością zabezpieczenia linii brzegowej Półwyspu Tamańskiego przed skutkami sztormów. Grobla budowana przez stronę rosyjską miała dojść aż do wysokości archipelagu wysp Kosa Tuzla, co w praktyce zablokowałoby możliwość swobodnej żeglugi po Morzu Azowskim. Tempo prac oraz determinacja strony rosyjskiej świadczyły o chęci szybkiej realizacji podjętej inwestycji. Strona ukraińska nie wyraziła zgody na przeprowadzoną inwestycję, uznając ją za działania wymierzone w suwerenność terytorialną państwa. Podjęto więc działania dyplomatyczne zarówno w ramach kontaktów bilateralnych, jak również na arenie międzynarodowej. Na rozmowy do Federacji Rosyjskiej został oddelegowany minister spraw zagranicznych Konstantin Hryszczenko. Na miejscu został on poinformowany, iż działania podjęte przez stronę rosyjską mają charakter rutynowy, głównym celem jest zabezpieczenie wybrzeża. Strona rosyjska podkreśliła również, iż nie ma zamiaru naruszać integralności terytorialnej Ukrainy oraz że jej celem nie jest godzenie w suwerenność państwową. Tak więc wizyta ukraińskiego ministra spraw zagranicznych zakończyła się niepowodzeniem. Ukraińskie elity polityczne domagały się od prezydenta Leonida Kuczmy zajęcia zdecydowanego stanowiska w sprawie konfliktu, włącznie z umiędzynarodowieniem kwestii archipelagu wysp Kosa Tuzla poprzez przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia przez ONZ. Tymczasem roboty budowlane prowadzone przez Rosjan postępowały z niesłabnącą dynamiką. W listopadzie 2003 roku na wyspę sprowadzono niewielkie jednostki wojsk ochrony pogranicza wraz ze specjalistycznym sprzętem, wśród którego na wyróżnienie

¹¹ Już obecnie Federację Rosyjską często uznaje się za tak zwane „imperium peryferii”. B. Kagarlicki, *Imperium peryferii. Rosja i system światowy*, Warszawa 2012.

zasługiwały reflektory o dużej mocy. Przy ich pomocy oświetlano akwen wokół wysp, przy okazji kontrolując postęp prac prowadzony z rosyjskiej części brzegu. O szybkości budowy grobli świadczy fakt, iż w listopadzie 2003 roku Rosjanie zbliżyli się na odległość zaledwie 109 metrów od archipelagu wysp Kosa Tuzla¹². W tym samym miesiącu z sytuacją na miejscu zapoznał się Leonid Kuczma. Stwierdził on, iż konieczne będzie pokojowe uregulowanie sporu. Ukraiński przywódca zaapelował zarówno do własnych rodaków, jak i do strony rosyjskiej o powstrzymanie się od dalszej eskalacji konfliktu. Próby pokojowego rozstrzygnięcia sporu zostały podjęte również przez innych ukraińskich polityków. Przewodniczący Ukraińskiej Rady Najwyższej Wołodymyr Łytwyn skontaktował się z przewodniczącym rosyjskiej Dumy Giennadijem Sielezniowem, prosząc go o wyjaśnienia i mediację w sporze. Ten ostatni zapewnił ukraińskiego polityka o niepolitycznych intencjach strony rosyjskiej. Rada Najwyższa Ukrainy wystosowała nawet specjalne przesłanie do obydwu izb rosyjskiego parlamentu, w którym czytamy:

Jesteśmy głęboko zaniepokojeni informacjami, że strona rosyjska w trybie jednostronnym prowadzi zakrojone na szeroką skalę prace mające na celu przyłączenie części ukraińskiego terytorium – wysp Kosa Tuzla – do rosyjskiego brzegu Półwyspu Tamańskiego [...] Rezerwujemy sobie prawo działania z wykorzystaniem wszelkich norm międzynarodowych dla obrony integralności Ukrainy i nietykalności jej granic¹³.

Nie wszyscy jednak przedstawiciele rosyjskich elit politycznych i intelektualnych podzielali kurs obrany przez rosyjskie kierownictwo. Witalij Portnikow, moskiewski dziennikarz i politolog reprezentujący radio „Swoboda”, uważał:

Rosjanie zrobili świetny prezent Ukraińcom, rozpoczynając tę awanturniczą budowę [...] wszystkie partie na Ukrainie z wyjątkiem komunistów wypowiadają się już przeciwko Rosji. Świat zapewne poprze też Kijów. Sprawa grobli pokazuje, że Rosja uznała Ukrainę jako niepodległe państwo tylko na papierze, a w sercu nadal wierzy, że co dobre dla Rosji, będzie dobre i dla Ukrainy¹⁴.

Podobne głosy były jednak odosobnione. Między przywódcami Federacji Rosyjskiej i Ukrainy doszło w końcu do politycznego dialogu, w wyniku którego powołano do życia zespół konsultacyjny, mający za zadanie wypracować porozumienie w kwestii podziału Morza Azowskiego. Strona rosyjska zgodziła się na przerwanie prac nad dalszą budową grobli.

¹² L. Łukaszuk, *Współpraca...*, s. 125.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Cyt. za M. Wojciechowski, *Przedzieleni groblą*, „Gazeta Wyborcza” 2003, nr 239.

Kwestia statusu Morza Azowskiego jako pokłosie konfliktu o archipelag wysp Kosa Tuzla

24 grudnia 2004 roku prezydenci Ukrainy i Federacji Rosyjskiej podpisali „Umowę o współpracy w sprawie eksploracji Morza Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej”. W wyniku zawartego porozumienia akwen azowski został uznany za wody wewnętrzne obydwu państw, co było zgodne z postulowanym przez stronę rosyjską rozwiązaniem. Granica między obydwooma krajami miała przebiegać nie tylko po dnie morskim, ale również odpowiednio po powierzchni morza, co było ustępstwem ze strony rosyjskiej. W dokumencie znajduje się zapis przewidujący wspólny nadzór nad kanałem kerczeńsko-jenikalskim. Obydwa państwa miały również powołać do życia mieszane rosyjsko-ukraińskie przedsiębiorstwo, które powinno się zająć eksploatacją bogactw naturalnych Morza Azowskiego. Porozumienie określało również, iż delimitacja granicy zostanie dokonana w myśl wstępnych ustaleń w późniejszym okresie. Rosjanie zobligowali się do zaprzestania budowy grobli oraz uznali archipelag wysp Kosa Tuzla za terytorium podlegające jurysdykcji ukraińskiej. W zamian za to Ukraińcy potwierdzili konieczność wspólnego patrolowania wód akwenu azowskiego. Dostęp do niego ze strony obcych jednostek pływających wymaga obopólnej zgody. Dotyczy ona zarówno obszaru akwenu należącego do Federacji Rosyjskiej, jak również części ukraińskiej. Porozumienie zostało ratyfikowane przez ukraiński parlament 20 kwietnia 2004 roku¹⁵.

Ugoda była możliwa dzięki wypracowanemu wcześniej kompromisowi. Ukraińcy uzyskali potwierdzenie ze strony Federacji Rosyjskiej przebiegu linii granicznej w Cieśninie Kerczeńskiej. Rosjanie zablokowali jednak możliwość operowania ze strony obcych jednostek pływających na obszarze Morza Azowskiego. Udało się im również uzyskać zgodę ze strony Ukrainy na wspólną eksploatację dna morskiego. Nie bez znaczenia było także zapewnienie przez Rosjan przedłużenia żeglugi rzecznej systemu wodnego Wołga – Don, łączącego obszary leżące nad Morzem Kaspijskim z akwenem azowskim. Konflikt uległ wygaszeniu, niemniej jednak kwestia statusu Morza Azowskiego nie wydaje się być w pełni utrwalona w świadomości obydwu stron, mimo zawartego porozumienia. Świadczą o tym liczne incydenty, do których doszło już po zakończeniu rozmów i zawarciu umowy. We wrześniu 2011 roku rosyjski okręt desantowy „Azow” podjął próbę przepłynięcia ukraińską częścią Cieśniny Kerczeńskiej. Ponieważ strona ukraińska wysunęła żądanie opłaty nawigacyjnej, Rosjanie – jak stwierdził to później minister obrony Ukrainy Mychajło Jeżel – przepłynęli rosyjską część cieśniny „na granicy bezpieczeństwa nawigacyjnego”¹⁶. W 2008 roku Federacja Rosyjska podjęła badania dna morskiego akwenu azowskiego w zakresie poszukiwań bogactw naturalnych. Wywołało to reakcję strony ukraińskiej, która uznała ten fakt za naruszenie granicy. Dyrektor pierwszego terytorialnego departamentu MSZ Ukrainy Leonid Osawoluk stwierdził wówczas: „Federacja

¹⁵ L. Łukaszuk, *Współpraca...*, s. 124–126.

¹⁶ *Kijów nie przepuścił okrętu Floty Czarnomorskiej*, PAP, Warszawa 2011.

Rosyjska próbuje przesunąć morską granicę, która istnieje dziś w Cieśninie Kerczeńskiej, w kierunku Ukrainy, tak by zawładnąć częścią terytorium należącego do Ukrainy. Podobna sytuacja istnieje w przypadku granicy na Morzu Azowskim i Morzu Czarnym¹⁷. W dalszej części swojej wypowiedzi Leonid Osawoluk oskarżył stronę rosyjską o stosowanie podwójnych standardów i nierespektowanie prawa międzynarodowego¹⁸. Incydenty w rejonie archipelagu wysp Kosa Tuzla często pokrywają się z okresami pogorszenia wzajemnych rosyjsko-ukraińskich relacji. Gdy relacje te ulegają poprawie, obydwie strony powracają do języka dialogu. I tak podczas spotkania prezydentów obydwu państw Dmitrija Miedwiediewa oraz Wiktora Janukowycza w rosyjskim kurorcie Gielendżyk nad Morzem Czarnym ustalono, iż obydwie strony będą dążyć do budowy mostu na Cieśniną Kerczeńską, łączącego Ukrainę z Federacją Rosyjską. Koszt budowy szacuje się na 2,5 mld USD. Usprawniłoby to transport między obydwojma państwami, przyniosłoby również skutek w postaci zwiększenia obrotów wymiany towarowej. Jednocześnie silniej niż dotychczas związałoby prorosyjski Krym z Federacją Rosyjską. Dlatego też, mimo zaprezentowania makiet mostu oraz wykonania projektu budowy, który miał zostać ukończony do chwili rozpoczęcia Igrzysk Olimpijskich w Soczi w 2014 roku, jak do tej pory inwestycja ta pozostaje jedynie wyrazem dobrych intencji obydwu stron¹⁹. Obecnie, w czasie gdy rządy na Ukrainie sprawuje Wiktor Janukowycz, kwestia Cieśniny Kerczeńskiej oraz podziału Morza Azowskiego pozostaje w takim stanie, w jakim określiła je umowa z 2004 roku. Należy jednak podkreślić, iż w opublikowanych 8 czerwca 2012 roku dekretych dotyczących nowej strategii bezpieczeństwa Ukrainy problem obszaru, w skład którego wchodzi archipelag wysp Kosa Tuzla, został uznany za jedną z kluczowych kwestii bezpieczeństwa. Kwestię tę obok problemu stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie przywódca państwa obiecywał podnieść w ramach relacji dwustronnych na linii Moskwa – Kijów. Strona rosyjska nie wygląda jednak na zainteresowaną pogłębianiem dialogu w tej sprawie. Nową strategię bezpieczeństwa można również uznać do pewnego stopnia jako przejaw polityki formułowanej na użytek wewnętrzny. Obecny przywódca Ukrainy jest często bowiem oskarżany przez opozycję o zbytnią uległość wobec rosyjskich interesów w regionie²⁰.

Podsumowanie

Konflikt o archipelag wysp Kosa Tuzla wykazał rosnącą siłę Federacji Rosyjskiej, jej determinację w dążeniu do celów, wśród których na plan pierwszy wysuwała się kwestia odbudowy mocarstwowej pozycji na obszarze ZSRR. Doraźnym celem

¹⁷ Cyt. za L. Osawoluk, *Rosja próbuje przesunąć swą granicę*, PAP, Warszawa 2008.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ *Rosja z Ukrainą na temat współpracy regionalnej*, PAP, Warszawa 2010.

²⁰ N. Orłowska-Chyż, *Prezydent Janukowycz określa wizję bezpieczeństwa Ukrainy*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2012.

miało być skłonienie ukraińskiego partnera do ustępstw politycznych, ekonomicznych, w końcu militarnych na rzecz państwa rosyjskiego. Wykorzystując międzynarodową sytuację wynikającą z podjęcia głównie przez USA wojny z terroryzmem, a tym samym przeorientowanie amerykańskiej polityki zagranicznej, strona rosyjska, poczynając od efektów osiągniętych w wyniku konfliktu o archipeląg wysp Kosa Tuzła, zaczęła przejmować inicjatywę. Nie zapobiegła temu „pomarańczowa rewolucja”. Kilkuletnie rządy nowej „pomarańczowej” ekipy władzy pogłębiły podziały wśród społeczeństwa. Zamiast prób uporządkowania sytuacji, przyniosły ze sobą mocno niespójne działania, wręcz chaos. Z czasem doszło też do głębokich podziałów w łonie kierownictwa „pomarańczowych”. Federacja Rosyjska konsekwentnie dążyła za to do przyjętego celu. Po osiągnięciu korzystnego dla siebie porozumienia w sprawie podziału Morza Azowskiego, siedem lat później w kwietniu 2010 roku strona ukraińska podpisała z Federacją Rosyjską umowę o przedłużeniu stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie do 2042 roku, z możliwością prolongaty o następne pięć lat²¹. Wzmocniło to rosyjskie wpływy na Ukrainie, w szczególności na Krymie. Związało ukraiński biznes dostawami rosyjskiego „błękitnego paliwa”, w końcu osłabiło ukraińskie dążenia do integracji z szeroko rozumianym Zachodem, w tym w szczególności z NATO i UE. Z czasem presja ze strony Federacji Rosyjskiej na ukraińskiego partnera wzrastała. Stronie rosyjskiej udało się także doprowadzić do budowy dwóch kluczowych, strategicznie ważnych gazociągów omijających państwo ukraińskie: „Blue Stream” (ukończony w 2005) oraz „South Stream” (rozpoczęto budowę). W taki oto sposób pozbawia się Ukrainę statusu kraju tranzytowego²². Wiele wskazuje również na to, iż to Rosjanie przedstawili zachodnim firmom zdecydowanie lepszą ofertę w zakresie eksploracji dna morskiego w celu poszukiwania surowców energetycznych. Świadczą o tym umowy o zagospodarowaniu złóż ropy naftowej i gazu ziemnego obszaru Morza Czarnego i akwenu azowskiego podpisane przez rosyjską firmę Rosneft z amerykańską korporacją ExxonMobil, włoską firmą Eni i norweskim konsorcjum Statoil²³. Jeszcze z początkiem lat 90. XX wieku Ukraina wydawała się być drugim po Federacji Rosyjskiej graczem w regionie Morza Czarnego. Obecnie w sposób wyraźny utraciła to miejsce na rzecz Turcji. Możliwości – zarówno w zakresie kreacji rzeczywistości, jak również siły negocjacyjnej – Ukraińców ulegają stałemu pogorszeniu. Obecne rządy Wiktora Janukowycza oraz Partii Regionów w dużym stopniu opierają się na głosach odda-

²¹ Wcześniej strona rosyjska ostrzegała Ukraińców przed konsekwencjami opuszczenia przez rosyjską marynarkę wojenną Krymu. *Siergiej Iwanow, Flota Czarnomorska może opuścić Krym*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2008; A. Górka, P. Wołowski, *Flota za gaz*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2010; zob. *Rosja zapowiada wzmocnienie floty czarnomorskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2010.

²² T. Dąbrowski, E. Sadecki, M. Szpala, *Postępy na drodze do realizacji gazociągu South Stream*, OSW, Warszawa 2012; W. Górecki, *Rosja i Turcja zacieśniają współpracę*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2009.

²³ I. Wiśniewska, *Zasoby naturalne rosyjskiego szelfu: uchylone drzwi dla zagranicznych inwestorów*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2012.

nych w wyborach przez mniejszość rosyjską, która niechętnie spogląda na wzrastające wpływy ukraińskich nacjonalistów. Wszystko to wiąże obecne ukraińskie elity polityczne z Rosją. Ta ostatnia jest skłonna zaakceptować „wschodnie” standardy w zakresie praw człowieka, sposobie sprawowania władzy przez ukraińskie elity władzy. Ceną za to jest utrata części suwerenności przynajmniej w zakresie podejmowania kluczowych dla ukraińskiego państwa decyzji dotyczących przyszłej drogi rozwoju. Warto więc pamiętać, iż pierwszą odsłoną rosyjskiej nowej polityki wobec Ukrainy był konflikt o archipelag wysp Kosa Tuzla, nieco już zapomniany przez politycznych komentatorów postradzieckiej rzeczywistości.

Bibliografia

Dokumenty

Strategia UE dla Morza Czarnego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 20.01.2012.

Opracowania

Hammond N.G.L., *Dzieje Grecji*, Warszawa 1994.

Kagarlicki B., *Imperium peryferii. Rosja i system światowy*, Warszawa 2012.

Kapuśniak T. (red.), *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Lublin 2010.

Klimecki M., *Krym 1854–1855*, Warszawa 2006.

Łukaszuk L., *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

Motyka G., *Ukraińska partyzantka 1942–1960*, Warszawa 2006.

Olchawa M., *Imperialna rozgrywka. Ukraina w geopolitycznej strategii Stanów Zjednoczonych*, Kraków 2009.

Olszański T. S., *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003.

Podhorecki L., *Zarys dziejów Ukrainy*, Warszawa 1976.

Sanders D., *Security Co-operation between Russia and Ukraine in the Post-Soviet Era*, New York 2001.

Tymkiv Y., *Ukraina wobec problemów i instytucjonalizacji bezpieczeństwa europejskiego*, Toruń 2009.

Zastawnyj F., Kusiński W., *Ukraina. Przyroda – Ludność – Gospodarka*, Warszawa 2003.

Materiały Ośrodka Studiów Wschodnich

Dąbrowski T., Sadecki E., Szpala M., *Postępy na drodze do realizacji gazociągu South Stream*, Warszawa 2012.

Górecki W., *Rosja i Turcja zacieśniają współpracę*, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2009.

Górska A., Wołowski P., *Flota za gaz*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2010.

Matuszak S., *Janukowycz balansuje między Brukselą a Moskwą*, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2010.

Orłowska-Chyż N., *Prezydent Janukowycz określa wizję bezpieczeństwa Ukrainy*, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2012.

Rosja zapowiada wzmocnienie floty czarnomorskiej, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2010.

Siergiej Iwanow, Flota Czarnomorska może opuścić Krym, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2008.

Wiśniewska I., *Zasoby naturalne rosyjskiego szelfu: uchylone drzwi dla zagranicznych inwestorów*, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2012.

Netografia

Semicka M., *Julia, gaz i regionalna szachownica*, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/982601-julia-gaz-i-regionalna-szachownica>.

Kraje geograficzne – Ukraina, <http://przewodnik.onet.pl/europa/ukraina/krainy-geograficzne,1,3309984,artykul.html>, dostęp 14.01.2013.

Materiały prasowe

Wojciechowski M., *Przedzieleni groblą*, „Gazeta Wyborcza” 2003, nr 239.

Kijów nie przepuścił okrętu Floty Czarnomorskiej, PAP, Warszawa 2011.

Rosja próbuje przesunąć swą granicę, PAP, Warszawa 2008.

Rosja z Ukrainą na temat współpracy regionalnej, PAP, Warszawa 2010.

The conflict between Russia and Ukraine over the archipelago of the Tuzla islands: history, course, consequences

Abstract

The article discusses one of conflicts between Russia and Ukraine that still throws shadow on their relationship. As the future was to show, a small group of islands whose affiliation was subject to a political dispute that lasted a couple of weeks (although there was also a quasi-military solution) was one of the first serious conflicts between Moscow and Kiev after Ukraine regained its independence. It started a series of various disagreements. Their primary aim was for Russia to regain strategically important influences in the region of the Black Sea and, more broadly speaking, in the post-Soviet area. For Ukraine, each of these conflicts meant fighting for its sovereignty. Thus, determination of both sides is no wonder.

Key words: conflict, border, history

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Robert Kłaczyński

Republika Czeczenii – sukces czy porażka rosyjskiej polityki wewnętrznej?

Wprowadzenie

Po tragicznej w skutkach pierwszej interwencji rosyjskiej w Czeczenii w latach 1994–1995 niewielu ekspertów spodziewało się sukcesu drugiej próby przywrócenia rosyjskiego porządku konstytucyjnego w republice, jaka miała miejsce w 1999 roku. Pretekstem do rozpoczęcia interwencji zbrojnej był atak islamskich radykałów pod dowództwem A. Chataba i Sz. Basajewa na Dagestan. Początkowo operacja rosyjskich sił zbrojnych objęła tereny nizinne do rzeki Terek. Z czasem została również zaatakowana stolica republiki, miasto Grozny, które w wyniku przeprowadzonych działań bojowych zostało praktycznie doszczętnie zniszczone. W miarę upływu czasu walki przeniosły się do górskiej części Czeczenii. Wykorzystując przewagę techniczną, doświadczenia zdobyte w toku pierwszej „czeczeńskiej kampanii”, mając wsparcie pewnej części czeczeńskich elit, Rosjanie uporali się bojownikami, którzy zostali zmuszeni do przejścia w fazę wojny nieregularnej¹. Czeczeńskie kierownictwo z A. Maschadowem i Sz. Basajewem na czele zachowywało jeszcze przez kilka lat pewne możliwości wojskowe, z czasem jednak, wskutek umacniania się władzy klanu kadrowych oraz coraz większej penetracji struktur państwa podziemnego, zmuszone zostało do ograniczenia prowadzonych działań bojowych. Coraz częściej bojownicy czeczeńscy zaczęli posługiwać się terroryzmem jako narzędziem walki. Przeprowadzone przez nich operacje terrorystyczne w Moskwie oraz Biesłanie nie przyniosły, poza nagłośnieniem problemu czeczeńskiego, pożądanych efektów. Przede wszystkim pozbawiły czeczeńskie podziemie zbrojne oparcia w państwach zachodnich, które zaczęły w coraz większym stopniu dystansować się od miejscowych islamistów. Po śmierci A. Masachadowa w 2005 roku, do której doszło w wyniku operacji rosyjskich sił specjalnych, miejscowe podziemie zbrojne zaczęło w coraz większym stopniu oddalać się od koncepcji walki o niepodległość w kierunku

¹ Szerzej o blisko 300-letniej historii konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego S. Ciesielski, *Rosja – Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław 2003; Ch. King, *Widmo wolności. Historia Kaukazu*, Kraków 2010; Z. Czarnota, Z. Moszumański, *Czeczenia 94–95*, Warszawa 1995.

pozycji radykalnie islamskich. Efektem tego było utworzenie w 2007 roku Emiratu Kaukaskiego, na czele którego stanął jeden z ostatnich czeczeńskich komendantów polowych pamiętających jeszcze czasy pierwszej rosyjskiej interwencji Doku Umarow: „konceptcja stworzenia niepodległej Czeczenii zastąpiona została wizją zjednoczonego islamem pankaukaskiego państwa obejmującego cały rosyjski Kaukaz Północny”². Według Ch. Kinga:

Partyzanci nauczyli się też mówić o tej wojnie językiem bojowników islamskich z innych konfliktów i terminologią z wcześniejszych epok. Takie strony jak kavkazcenter.com – jeden z ważniejszych kanałów komunikacji z resztą świata – konsekwentnie stosowały islamskie słownictwo z napisanych 150 lat temu listów Szamila. Zamiast o Rosjanach webmasterzy mówili o niewiernych – kafirach. Zamiast o prorosyjskich Czeczenach o obłudnikach – munafikach. Ofiary po stronie czeczeńskiej były zawsze męczennikami – szahid³.

Większość dowódców polowych, którzy rozpoczęli działania bojowe przeciwko rosyjskim wojskom oraz siłom bezpieczeństwa, nie żyje lub też przebywa na emigracji poza granicami Federacji Rosyjskiej. W obliczu rosyjskiej przewagi militarnej oraz narastania fundamentalizmu islamskiego nie odgrywają oni praktycznie żadnej roli⁴. W zasadzie jedynym współcześnie znanym na Zachodzie przedstawicielem czeczeńskiej myśli narodowej pozostaje A. Zakajew, który wydaje się być coraz bardziej sceptyczny wobec możliwości realizacji sformułowanych jeszcze w okresie rządów Dż. Dudajewa politycznych postulatów. Nie brak również głosów o prowadzonych przez niego rozmowach z obecnym kierownictwem czeczeńskim dotyczących możliwości powrotu do republiki oraz objęcia przez A. Zakajewa stanowiska w oficjalnych strukturach. Wojna w Czeczenii wyraźnie wygasa, coraz rzadziej słychać o prowadzonych starciach zbrojnych, a jeśli już, to na niewielką skalę⁵.

² Cyt. za: M. Słowikowski, *Północnokaukaskie wyzwania Rosji: nowa polityka rządu federalnego*, [w:] *Kaukaz: transformacja przywództwa i elit politycznych. Władza, elity, przywództwo*, red. T. Bodio, t. 6, Warszawa 2012, s. 232, zob. *Oficjalny reliz zająwlenia Amira Dokki Umarowa o prawozgłaszenii Kawkaskowo Emiratu*, www.kavkazcenter.com (21.02.10); *Amir Imirata Kawkaz Dokku Umarow: Otwiety na waprosy*, www.kavkazcenter.com (15.04.12); *Jewkurow: Doku Umarow możiet skrywatsia w Inguszetii*, www.chechnya.ru (07.01.13); R. Kłaczyński, *Doku Umarow ostatni partyzant na Północnym Kaukazie*, [w:] *Europejskie Stosunki Narodowościowe. Aspekty duchowe i materialne*, red. B. Nitschke, Zielona Góra 2010, s. 85–92.

³ Ch. King, *Widmo...*, s. 210.

⁴ Niektórzy eksperci sytuację na Kaukazie Północnym określają jako „pełzającą wojnę domową”, W. Górecki, *Pełzająca wojna domowa na Kaukazie Północnym*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2011.

⁵ W lutym 2013 roku w Czeczenii zostali zlikwidowani bracia Gakajew. Byli oni jednymi z ostatnich znanych czeczeńskich komendantów polowych, którzy walkę z rosyjskimi siłami bezpieczeństwa oraz wojskiem, a potem czeczeńskimi milicjami podległymi Ramzanowi Kadyrowowi zaczęli w czasie pierwszej interwencji zbrojnej w 1994 roku. Zima 2012/13 jak na realia Północnego Kaukazu przebiegła bardzo spokojnie. Praktycznie nie zauważono większych przejawów obecności militarnej kaukaskich bojowników. Świadczy to o systema-

Gorzej za to kształtuje się sytuacja w pozostałych północnokaukaskich republikach, na obszar których przeniosły się działania prowadzone przez radykalne, islamskie podziemie zbrojne⁶.

Sytuacja w sferze bezpieczeństwa

Ostatnie lata w republice upływają relatywnie spokojnie. Coraz rzadziej dochodzi do aktów przemocy. Wyraźnie osłabła działalność podziemia zbrojnego. Z ograniczonymi operacjami o charakterze zbrojnym, prowadzonymi przez separatystów, można się spotkać w zasadzie jedynie w górskich regionach republiki. Na co dzień Grozny wygląda jak normalne europejskie miasto. Kierownictwo radykalnego podziemia islamskiego jest wyjątkowo podatne na proces pauperyzacji. Podziały, mimo werbalnych deklaracji o jedności, w obliczu wspólnego wroga stały się coraz trudniejsze do ukrycia. Wyraźnie widoczny jest brak ośrodka, który mógłby podjąć działania na rzecz integracji podziemia zbrojnego oraz współdziałania poszczególnych grup bojowników w wypełnianiu przyjętych przez centrum celów militarno-politycznych. Doku Umarow pełni rolę przywódcy, ale jest to funkcja formalna, wręcz dekoracyjna, a w związku z tym niewiele z tego w praktyce dnia codziennego wynika. Poszczególni dowódcy polowi prowadzą działania na własną rękę. Obszar ich wpływów nie jest większy niż kilka, kilkanaście miejscowości. Często też podejmują wobec siebie działania nieprzyjazne, walcząc o wpływy. W niektórych przypadkach można wręcz mówić o kryminalizacji podziemia zbrojnego. Taką sytuację w sposób umiejętny, biorąc za punkt odniesienia doświadczenia blisko 300 lat konfliktów na Północnym Kaukazie, wykorzystuje strona rosyjska. Popularny w Czeczenii Ramzan Kadyrow, reprezentujący klan Centaroj, doskonale radzi sobie z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego. Problemem pozostaje jednak napływ młodzieży do grup radykalnych islamistów. Idee wahabizmu znajdują pewną grupę zwolenników zwłaszcza wśród młodego pokolenia mieszkańców Północnego Kaukazu, która jak do tej pory nie została beneficjentem przemian. Kwestie ekonomiczne i socjalne w dalszym ciągu stanowią poważne źródło niestabilności. Od ich rozwiązania zależą kolejne postępy na drodze do likwidacji resztek podziemia islamskiego.

Sytuacja w sferze politycznej

W wyniku zakończenia głównej części operacji wojskowej Rosjanie ustanowili nowe czeczeńskie kierownictwo, w wydatnym stopniu podlegające ich kontroli. Po niefortunnych doświadczeniach związanych z działalnością R. Gantamirowa kierownictwo rosyjskie postawiło na muftiego republiki A. Kadyrowa. Cieszył

tycznie słabnącym oporze z ich strony. *Potwierdzona szahada bratiew Gakajewych*, <http://www.kavkazcenter.com/russ/content/2013/01/25/95787.shtml>.

⁶ M. Falkowski, *Czeczenia między kaukaskim dżihadem a ukrytym separatyzmem*, „Punkt Widzenia”, OSW, Warszawa 2007.

się on relatywnie wysokim poparciem wśród części czeczeńskich tejpów. W miarę upływu czasu przejmował on od władz federalnych coraz więcej kompetencji i obowiązków. Poparcie uzyskiwał, pozyskując swoich przeciwników przy pomocy środków finansowych lub stanowisk w miejscowej administracji albo też w ostateczności eliminując ich z życia politycznego republiki wskutek fizycznej likwidacji lub przymusowej emigracji. Faktycznym przeciwnikiem władzy A. Kadyrowa pozostawali bojownicy ukrywający się w górach, skąd organizowali akcje zbrojne wymierzone w miejscową administrację, rzadziej zaś w interweniujących w republice Rosjan, ograniczających do niezbędnego minimum swoją obecność wojskową. Wielu ekspertów przychyliło się wówczas do tezy o „czeczenizacji” konfliktu, co było zgodne z rosyjską polityką realizowaną na Kaukazie Północnym w XVIII–XIX wieku. Większego wpływu na sytuację w Czeczenii nie miały za to środowiska czeczeńskie, pozostające poza granicami republiki, z głównym ich przedstawicielem uznanym przez część diaspory za premiera rządu emigracyjnego A. Zakajewem. Pozbawione kontaktu z kontrolowanym przez przeciwników obszarem koncentrowały się jedynie na publikacji kolejnych komunikatów, oświadczeń, dokumentów, próbując nagłaśniać gasnącą sprawę czeczeńską w mediach zachodnich oraz wśród elit politycznych szeroko rozumianego Zachodu. Z czasem, wraz z rozwojem ideologii radykalnego islamu wśród czeczeńskich bojowników, działania te stawały się coraz bardziej bezproduktywne. Zarówno UE, jak USA uznały kwestię czeczeńską za wewnętrzną sprawę Federacji Rosyjskiej. Przy pomocy tak zwanej „karty czeczeńskiej” nie można było już prowadzić polityki zagranicznej wobec strony rosyjskiej. Sytuacja czeczeńskich ośrodków emigracyjnych stała się jeszcze bardziej skomplikowana wraz z rozwojem wojny z terroryzmem. Trudno było bowiem wspierać czeczeńskich radykałów w walce z Federacją Rosyjską, jednocześnie prowadząc działania wobec bojowników islamskich w innych częściach świata, zwłaszcza iż w szeregach dżihadystów można było spotkać również bojowników czeczeńskich. Radykalizacja postaw miejscowego podziemia przyniosła z czasem powstanie Emiratu Kaukazu będącego kwintesencją radykalnego islamu. Ucięło to możliwość rozmów, kompromisu. Stało się też ważnym argumentem w rozmowach z Rosjanami dla miejscowego kierownictwa, będącego w zasadzie jedynym skutecznym dysponentem sytuacji w republice. Rosjanie, aby zachować swoje wpływy, w coraz większym stopniu muszą się liczyć z obecnymi czeczeńskimi elitami władzy, ale również wspomagać miejscową elitę logistycznie i finansowo, coraz częściej ignorując niepokojące przejawy łamania praw człowieka czy też stosowania podwójnego prawodawstwa. Śmierć A. Kadyrowa w zamachu terrorystycznym w Groznm w maju 2004 roku pozostaje nadal zagadką, choć z dużym prawdopodobieństwem można posądzić o jego przeprowadzenie czeczeńskie podziemie zbrojne, na czele którego stali wówczas A. Maschadow oraz Sz. Basajew. Wbrew obawom, nie wstrząsnęło to czeczeńską sceną polityczną. Nie rozgorzał żaden poważny spór o sukcesję. Przejściowym przywódcą republiki został A. Ałchanow, którego szybko zastąpił naturalny sukcesor, syn A. Kadyrowa – R. Kadyrow. Kontynuował on poli-

tykę swojego ojca likwidacji wszelkiej opozycji wobec władzy oraz wykorzystania pomocy rosyjskiej, przy jednoczesnej budowie odrębnego od federalnego aparatu sprawowania rządów. W swoich wystąpieniach R. Kadyrow często podkreśla fakt likwidacji podziemia zbrojnego. Według niego, obecnie na terenie republiki działa czynnie nie więcej niż 40–50 bojowników⁷. Nie zapomina on również o wieropoddających wręcz gestach wobec władz rosyjskich, takich jak choćby nieużywanie tytułu prezydenta republiki, aby dać tym samym wyraz swojej fascynacji W. Putinem. Nie zmienia to jednak faktu postępującej alienacji republiki od centrum, przy jednoczesnym braku wysuwania w sposób bezpośredni postulatów niepodległościowych. Wskutek prowadzonej przez Rosjan polityki, jak również działań podjętych przez obecne czeczeńskie kierownictwo, pozycja Ramzana Kadyrowa z tejpu Centaraj pozostaje faktycznie niezagrożona.

Kwestia polityki narodowościowej władz czeczeńskich

W wyniku wojny, jak również prowadzonej w okresie późniejszym przez władze czeczeńskie polityki republika stała się *de facto* jednonarodowa. Z narodowościowej mapy Czeczenii znikli przedstawiciele mniejszości rosyjskiej, która przed rozpadem państwa radzieckiego dominowała w strukturach miejscowego aparatu władzy. Ogólna liczba Rosjan zmniejszyła się, biorąc pod uwagę rok 1990 jako punkt odniesienia, o 94%. W całym regionie Północnego Kaukazu mieszka obecnie 12–15% Rosjan. Najmniej jednak w Czeczenii⁸. Obecny przywódca republiki deklaruje swoje przywiązanie do islamu, choć potępia jego radykalne odłamy, jak choćby ruch wahabicki. Na terenie republiki obowiązują dwa systemy prawne: rosyjski, opierający się na prawie rzymskim, oraz szariatu, adatu, co pogłębia jeszcze problemy adaptacyjne ludności niebędącej Czeczenami⁹. Pewnym problemem dla władz republiki w okresie prowadzonych z dużą intensywnością działań zbrojnych była kwestia uchodźców. Oblicza się, iż w wyniku działań bojowych blisko 400 tysięcy Czeczenów opuściło swoje siedziby. Z tej liczby prawie 150 tysięcy zamieszkało w sąsiednich kaukaskich republikach, w szczególności w Inguszetii, gdzie powstały prowizoryczne obozy dla uchodźców. Po zakończeniu II fazy interwencji zbrojnej 1999–2000 miejscowe władze, przy czynnym udziale strony rosyjskiej, podjęły działania na rzecz likwidacji obozów dla uchodźców, skłaniając do powrotu przebywających poza granicami republiki mieszkańców Czeczenii. Zdecydowana większość z nich powróciła do republiki. Obozy dla uchodźców zostały zlikwidowane.

⁷ Gławar murtadow Kadyrow sokratil czisło modżahiedow c 50 do 40 i objawił ich sumasszedzimi, www.kavkazcenter.com, dostęp 17.10.2012.

⁸ M. Słowikowski, *Północnokaukaskie...*, s. 238.

⁹ Według W. Korowina mimo oficjalnej dominacji prawa rzymskiego w republikach Północnego Kaukazu w dalszym ciągu nie udało się wprowadzić nowoczesnego systemu prawnego w sposób powszechny i niebudzący zastrzeżeń. Szerzej W. Korowin, *Rol tradycji w legitymizacji i diejatielnosti polityczeskiej elity Siewiernowo Kawkaza (na primierie Czeczni)*, [w:] *Kaukaz...*, s. 291–292.

wane. Spora jednak grupa uchodźców narodowości rosyjskiej zdecydowała się na osiedlenie w centralnej części Federacji Rosyjskiej. Niewielki stosunkowo procent Czeczenów wybrał imigrację na Zachód. Część spośród imigrantów zdecydowała się na imigrację z przyczyn ekonomicznych, choć nie brakowało również takich, którzy zmuszeni zostali do znalezienia sobie życia poza granicami kraju z przyczyn politycznych, w obawie o życie własne i swoich bliskich¹⁰.

Ważnym czynnikiem określającym obecną sytuację narodowościową republiki jest utrzymujący się od wieków feudalny podział społeczny. Nie zmienił tego ani okres przynależności Czeczenii do imperium carskiego, ani tragiczne doświadczenia czasów radzieckich. Nawet przymusowe wysiedlenie Czeczenów w 1944 roku z rozkazu J. Stalina na tereny Azji Centralnej nie zachwiały ukształtowanym przez wieki porządkiem tejpowym, który przetrwał okres przymusowej deportacji, w pewnej mierze obowiązując również współcześnie¹¹. Należy przy tym zaznaczyć, iż dotyczy on głównie regionów pozamiejskich, niemniej jednak Rosjanie są zmuszeni w swoich kalkulacjach politycznych brać pod uwagę zdanie lokalnych elit¹². Próby narzucenia odgórnie kierownictwa poszczególnym kaukaskim republikom, jak miało to miejsce w przypadku Inguszetii i Dagestanu, doprowadziły do eskalacji przemocy. Przykład R. Kadyrowa z klanu Centaraj stanowi dla Rosjan pewnego rodzaju dowód na słuszność ich polityki wobec całego regionu. Stąd też wymiana politycznych elit północnokaukaskich republik zapoczątkowana przez Rosjan w ostatnich latach bierze pod uwagę czynnik klanowy. Z jednej strony zapewnia to stabilizację, z drugiej jednak przyczynia się do cementowania antyustrojowych układów opartych na feudalnym podziale społecznym.

Innym negatywnym skutkiem konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego jest wzrost nacjonalizmu wśród Rosjan, którzy co najmniej niechętnie odnoszą się do mieszkańców Północnego Kaukazu:

W Rosji rośnie negatywny stosunek do Północnego Kaukazu i jego rdzennych mieszkańców. Rozdrażnienie wśród etnicznych Rosjan rodzi rosnąca migracja z regionu, a w szczególności przypadki łamania przez migrantów prawa (choć nie są one nagminne, są zapamiętywane, a na ich podstawie rodzą się uogólniające sądy i tworzą się stereotypy), odmienne manieri, styl życia (nabiera znaczenia wątpliwa teza o jakby ewidentnej niekompatybilności etnokulturowej narodów słowiańskich i niesłowiańskich)

¹⁰ S. Ciesielski, *Rosja – Czeczenia...*, s. 363–368.

¹¹ Jak pisze P. Grochmaliski: „W lutym 1944 roku Stalin zarządził deportację Czeczenów i Inguszy do Azji Centralnej. Równoległe z operacją oczyszczania gór z żyjących tu od stuleci narodów, trwało planowe niszczenie wszelkich śladów kultury materialnej. Stare religijne księgi, rękopisy spisane arabskim alfabetem dotyczące historii Czeczenii i Inguszetii, arabskie traktaty matematyczne i filozoficzne, zwieziono do Groznego, gdzie w centrum miasta spalono je na wielkim stosie”. Cyt. za P. Grochmaliski, *Elity polityczne Czeczenii: historia i współczesność*, [w:] *Kaukaz: mechanizmy legitymizacji funkcjonowania elit politycznych. Władza, elity, przywództwo*, red. T. Bodio, t. 7, Warszawa 2012, s. 280.

¹² M. Słowikowski, *Północnokaukaskie...*, 243.

i aktywność gospodarcza migrantów, dająca się zauważyć ich zasobność i rosnąca przewaga nad rosyjskimi konkurentami gospodarczymi¹³.

Wszystko to prowadzi do wzrostu nastrojów antykaukaskich, przejawia się w agresji przedstawicieli rosyjskich subkultur w relacji do mieszkańców rosyjskiej części Kaukazu. Pojawiają się również opinie o konieczności zaprzestania subsydiowania Kaukazu o jego nieprzystawalności w relacji do centrum. Formułowane są również tezy o możliwości oddzielenia się Rosji od swojej północnokaukaskiej prowincji¹⁴. Rosyjski ekspert zajmujący się problematyką Kaukazu D. Furman sformułował nawet myśl, iż wśród Rosjan ugruntowuje się opinia głosząca, że „Kaukaz to nie Rosja”¹⁵. Głosy takie należą jednak do mniejszości. Większość podkreśla strategiczne znaczenie regionu dla Federacji Rosyjskiej, a co za tym idzie konieczność kontynuowania obecnej polityki.

Czeczenia Ramzana Kadyrowa

Czeczenia R. Kadyrowa to relatywnie szybko i dynamicznie rozwijająca się republika. Subwencje i dotacje płynące z budżetu federalnego, przy jednoczesnym zwolnieniu z podatków, przyczyniły się do odbudowy wielu czeczeńskich miast, w tym stolicy republiki Groznego¹⁶. Miejscowe władze realizują wiele ambitnych projektów modernizujących infrastrukturę drogową, mieszkaniową republiki. Powstają nowe szkoły, ośrodki akademickie, obiekty sportowe. W rejonie Wiedieno, który do niedawna słynął z licznych akcji zbrojnych czeczeńskiego podziemia, rozpoczęto budowę ośrodka sportów zimowych, mającego być odpowiednikiem kurortów zagranicznych. W stolicy republiki uruchomiono połączenia lotnicze zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Otwarto wiele teatrów, ośrodków kultury, których rozwój osobiście nadzoruje czeczeński przywódca. W stolicy Czeczenii często dochodzi do premierowych w skali Federacji Rosyjskiej wydarzeń kulturalnych. Wszystko to ma na celu podkreślenie sukcesu, jaki stał się udziałem obecnego czeczeńskiego kierownictwa¹⁷. Wskutek poważnych nakładów finansowych na rozwój kultury fizycznej czeczeńscy zawodnicy reprezentujący szeroki

¹³ Ibidem, s. 238.

¹⁴ Ibidem, s. 239–240.

¹⁵ Ibidem, s. 240.

¹⁶ W Federacji Rosyjskiej polityka władz wobec republik Północnego Kaukazu, w tym zwłaszcza Czeczenii, często wzbudza niechęć, co jest spowodowane czynnikami ekonomicznymi: dotacje, subsydia, zwolnienia z podatków, na które nie mogą liczyć inne regiony Rosji. K. Sugrobow, *Kto kawo karmit?*, <http://www.lenta.ru/articles/2012/12/14/enough/>, dostęp 02.01.2013; *Miedwiediew poobieszczal Kakwkazu 235 miliardow rublej za wosiem liet*, <http://lenta.ru/news/2012/12.13/budzet/>, dostęp 02.01.2013.

¹⁷ *W Groznom sostojalsia prazdnicznij kanciert simfoniczieskowo orkiestra Czieczni*, http://www.chechnya.ru/view_id.php?part=news&mid=44195c2f22c5ca90c25f03f6c, dostęp 11.01.2013.

wachlarz dyscyplin sportowych, w tym zwłaszcza popularne wśród miejscowej ludności sporty walki, osiągają poważne sukcesy zarówno w kraju, jak i za granicą. W stolicy republiki działa ekstraklasowy klub piłkarski Terek Grozny. Pracujący w nim zawodnicy zarabiają znacznie lepiej od wielu grających w piłkę nożną przedstawicieli tej dyscypliny w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Rośnie również zainteresowanie tą częścią Federacji Rosyjskiej ze strony gospodarczych podmiotów zagranicznych. Przykładem są Włosi, chcący zainwestować na Kaukazie Północnym, w tym w Czeczenii, blisko miliard euro w budowę nowoczesnych kompleksów wypoczynkowych¹⁸. Rozwojem branży turystycznej są również zainteresowani przedstawiciele ChRL¹⁹. W projekcie budowy, rozbudowy i modernizacji bazy turystycznej Północnego Kaukazu, w tym Czeczenii, wezmą także udział firmy z Meksyku oraz Turcji²⁰. W zakresie gospodarczo-społecznym władze Czeczenii działają według ściśle wytyczonego przez czeczeńskiego przywódcę programu, którego efekty są przez niego samego oceniane bardzo dobrze²¹. Eksperci spoza czeczeńskiej elity władzy są już dużo bardziej wstrzemięźliwi w ostatecznej ocenie. Nie oznacza to jednak, iż nie zauważają postępu, jaki dokonał się w ostatnich latach niemalże we wszystkich dziedzinach życia. Beneficjentem takiego stanu rzeczy jest Ramzan Kadyrow, który jest głównym dysponentem wszelkiego rodzaju działań podejmowanych w republice. Jego ambicje sięgają jednak dalej. W swoich wypowiedziach nie kryje, iż chciałby w przyszłości objąć swoimi wpływami cały Kaukaz Północy. Wydaje się jednak, iż dla Rosjan stanowi to granicę, na której przekroczenie zwyczajnie pozwolić sobie nie mogą.

Czeczenia Ramzana Kadyrowa to także nagminne łamanie praw człowieka. Rządy sprawowane przez obecnego czeczeńskiego przywódcę mają charakter co najmniej autorytarny. Rosyjskim organom śledczym nie udało się jak do tej pory udowodnić czeczeńskiemu kierownictwu udziału w zabójstwach braci Jamadajewych, stanowiących jeszcze do niedawna realną opozycyjną siłę militarną, czy też śmierci Anny Politkowskiej²². Przeciwnicy polityczni Ramzana Kadyrowa są nieobecni zarówno na regionalnej czeczeńskiej scenie politycznej, jak i szerzej, w całej Federacji

¹⁸ *Italiancy włożyli na Siewierny Kawkaz miliard ewro*, www.lenta.ru, dostęp 23.07.2012.

¹⁹ *Kitaj włożył miliardy dolarów w kurorty Siewiernowo Kawkaza*, www.lenta.ru, dostęp 05.06.2012.

²⁰ *Kurorty Siewiernowo Kawkaza budują stroit po meksykańskiej schizmie*, <http://lenta.ru/news/2012/09/18/kavkaz/>, dostęp 11.01.2013.

²¹ *Mechanizmy realizacji gosudarstwiennoj nacjonalnoj polityki*, <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?r=165>, dostęp 23.01.2013; *Osnownyje celi i zadaczi gasudarstwiennoj nacjonalnoj palityki*, <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?r=164>, dostęp 23.01.2013; *Kadyrow szcztajet ekonomiku Czeczni samoj efektywnej w Rossii*, http://www.chechnya.ru/view_id.php?part=news&mid=5b9b2ff447a1009dd56e07cb6, dostęp 07.02.2013.

²² *Ubijstwo Rusłana Jamadajewa: zapadnyje i prozapadnyje kuklowody dawiat na Rossiju*, http://www.chechnya.ru/view_al.php?part=pub&offset=22, dostęp 11.01.2013; *Bywszyje Jamadajewcy prosiatsia na służbu*, http://www.chechnya.ru/view_al.php?part=pub&offset=22, dostęp 11.01.2013.

Rosyjskiej. To cena, jaką Rosja płaci za stabilizację na Północnym Kaukazie, w końcu za możliwość kontroli nad tym regionem, w szczególności zaś nad kluczową dla rozwoju sytuacji na tym obszarze Czeczenią. Ci, którzy emigrowali za granicę z przyczyn politycznych, są zachęcani przez przedstawicieli Ramzana Kadyrowa do powrotu. Oferowane są im lukratywne posady w administracji republiki lub wprost środki finansowe: „by osiągnąć swój cel musi trafić do konkretnych osób i dlatego przyjął zasadę bezpośrednich kontaktów z diasporą. Często telefonuje do uchodźców i wysyła do nich na rozmowę ich byłych towarzyszy... na przykład Szaa Turlajewa byłego szefa ochrony prezydenta Aśłana Maschadowa”²³. Działania te przyniosły pewne efekty w postaci powrotu do republiki lub poparcia udzielonego Ramazanowi Kadyrowowi przez czołowych przedstawicieli diaspory. Pojawiły się nawet opinie o możliwości powrotu do republiki A. Zakajewa, nieformalnego przywódcy czeczeńskiej emigracji. Czeczenia Ramzana Kadyrowa to obecnie republika w pełni kontrolowana przez jednego przywódcę. W zasadzie w swoich rachubach politycznych liczy się tylko i wyłącznie z Federacją Rosyjską, konkretnie zaś z władzą na Kremlu. Problemem może się jednak stać w przyszłości dla takiego modelu sprawowania władzy kwestia sukcesji. Nie wydaje się, aby Federacja Rosyjska miała realny plan rozwiązania ewentualnej, kryzysowej sytuacji, choć z drugiej strony brak realnej politycznej, nie mówiąc już o militarnej opozycji daje stronie rosyjskiej bardzo szerokie pole manewru, bowiem do ewentualnego wyboru pozostają w zasadzie jedynie wierni idei integracji z Federacją Rosyjską Czeczenii.

Zakończenie: dziesięć lat od drugiego konfliktu – bliżej czy dalej od Federacji Rosyjskiej?

Od zakończenia aktywnej fazy operacji wymierzonej w rebeliantów upłynęła już dekada. Miejscowe władze, które początkowo otrzymywały potężne finansowe, logistyczne wsparcie od Rosjan, okrzepły, stając się w zasadzie w pełni samodzielne. Obecny przywódca Czeczenii Ramzan Kadyrow kontroluje sytuację na terenie republiki, wykorzystując do tego szeroki wachlarz środków i nie odżegnując się od stosowania praktyk co najmniej autorytarnych. Wojska Federacji Rosyjskiej nadal stacjonują na terenie republiki, ograniczając się jednak głównie do baz stałej dyslokacji. Rosyjskie siły specjalne współpracują w zakresie zwalczania miejscowego islamskiego podziemia zbrojnego z czeczeńskimi formacjami bezpieczeństwa²⁴. W praktyce to jedyna sfera działalności, w której współpracę można uznać za intensywną, choć niepozbawioną problemów, czego przykładem likwidacja braci Jamadajewych czy też likwidacja bojowników ukrywających się poza granicami kraju. Wydaje się, iż nie wszystkie z tych operacji są kontrolowane przez rosyjskie służby bezpieczeństwa. Federacja Rosyjska ma ograniczony wpływ na czeczeński wymiar sprawiedli-

²³ Cyt. za J. Littell, *Czeczenia. Rok III*, Kraków 2011, s. 85.

²⁴ *Rosyjskie resorty siłowe nie rezygnują z kontroli nad Czeczenią*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, Warszawa 2009.

wości, który tylko w teorii podlega rosyjskiemu centralnemu resortowi odpowiedzialnemu za sprawowanie władzy sądowniczej. Na obszarze Czeczenii oficjalnie obowiązuje rosyjski system prawny, w praktyce zaś wykorzystywane są elementy szariatu i adatu. Istotną rolę odgrywają przy tym miejscowe wspólnoty, które w silny sposób wpływają na czeczeńską rzeczywistość. Rosjanie wydają się godzić z tym stanem rzeczy. Powodem takiego postępowania jest chęć zachowania Czeczenii, a szerzej całego Kaukazu Północnego w ramach państwa rosyjskiego. Stąd też tak duże koncesje polityczno-ekonomiczne na rzecz sprawującego w republice władzę Ramzana Kadyrowa z klanu Centaraj. Polityka ta jest dosyć ryzykowna. Obecnie jednak przynosi ona stronie rosyjskiej duże korzyści. Stabilizacja sytuacji w najbardziej konfliktogennej rosyjskiej republice, zahamowanie wpływów radykalnego islamu – to niewątpliwe korzyści polityki Kremla na Północnym Kaukazie. Powierzenie jednak tak szerokiego wachlarza instrumentów władzy miejscowym elitom może w przyszłości mieć dla Rosji negatywne konsekwencje. Już teraz obszar republiki zamieszkuje niewielka liczba Rosjan, zdecydowana większość ludności to muzułmanie, nieidentyfikujący się z Federacją Rosyjską jako swoją ojczyzną. W przypadku zaostrzenia sytuacji wewnętrznej w Rosji może to spowodować nasilenie się tendencji odśrodkowych. Nie jest to jednak sytuacja nowa, nie tylko dla Czeczenii, ale również dla całego Kaukazu Północnego. Nawet w czasach radzieckich region ten odznaczał się sporą odrębnością, stąd też zapewne decyzja podjęta przez Stalina o deportacji Czeczenów i Inguszy do radzieckiej Azji Środkowej. Trudno spodziewać się kompromisowego rozwiązania narosłych w republice problemów. Wydaje się, iż obecny stan rzeczy satysfakcjonuje obydwie strony. Rezygnacja przez Federację Rosyjską z Czeczenii jako części państwa rosyjskiego, co doradzają stronie rosyjskiej zagraniczni eksperci, przyczyniłaby się do dekompozycji całego organizmu państwowego, a co najmniej do utraty Kaukazu Północnego²⁵. Wytworzyłyby się w ten sposób obszar niestabilności politycznej, ekonomicznej, który emanowałby na południowe rubieże rosyjskiego państwa. Taki rozwój sytuacji jest dla strony rosyjskiej nie do zaakceptowania, stąd też należy się spodziewać dalszej kontynuacji obecnego politycznego kursu.

Bibliografia

Dokumenty, teksty źródłowe

Amir Imirata Kawkaz Dokku Umarow: Otwiety na waprosy, www.kavkazcenter.com, dostęp 15.04.2012.

Miechanizmy realizacji gosudarstwiennoj nacjonalnoj polityki, <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?r=165>, dostęp 23.01.2013.

²⁵ Amerykański politolog Z. Brzeziński uważa, iż „jedynym rozwiązaniem problemu czeczeńskiego jest zgoda Rosji na suwerenność tego państwa”. P. Grochmalski, *Elity polityczne...*, s. 307.

Oficjalny reliz zawiązania Amira Dokki Umarowa o prawozgłoszeniu Kuakaskowo Emiratu, www.kavkazcenter.com, dostęp 21.02.2010.

Osnownyje celi i zadacz gasudarstwiennoy nacjonalnoj palityki, <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?r=164>, dostęp 23.01.2013.

Opracowania

Ciesielski S., *Rosja – Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław 2003.

Czarnota Z., Moszumański Z., *Czeczenia 94–95*, Warszawa 1995.

Grochmaliski P., *Elity polityczne Czeczenii: historia i współczesność*, [w:] *Kaukaz: mechanizmy legitymizacji funkcjonowania elit politycznych. Władza, elity, przywództwo*, red. T. Bodio, t. 7, Warszawa 2012.

King Ch., *Widmo wolności. Historia Kaukazu*, Kraków 2010.

Kłaczynski R., *Doku Umarow ostatni partyzant na Północnym Kaukazie*, [w:] *Europejskie Stosunki Narodowościowe. Aspekty duchowe i materialne*, red. B. Nitschke, Zielona Góra 2010.

Korowin W., *Rol tradycji w legitymizacji i działalności politycznej elity Siewiernowo Kawkaza (na przykładzie Czeczenii)*, [w:] *Kaukaz: transformacja przywództwa i elit politycznych. Władza, elity, przywództwo*, red. T. Bodio, t. 6, Warszawa 2012.

Littell J., *Czeczenia. Rok III*, Kraków 2011.

Słowikowski M., *Północnokaukaskie wyzwania Rosji: nowa polityka rządu federalnego*, [w:] *Kaukaz: transformacja przywództwa i elit politycznych. Władza, elity, przywództwo*, red. T. Bodio, t. 6, Warszawa 2012.

Materiały Ośrodka Studiów Wschodnich

Falkowski M., *Czeczenia między kaukaskim dżihadem a ukrytym separatyzmem*, „Punkt Widzenia”, Warszawa 2007.

Górecki W., *Pełzająca wojna domowa na Kaukazie Północnym*, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2011.

Rosyjskie resorty siłowe nie rezygnują z kontroli nad Czeczenią, „Tydzień na Wschodzie”, Warszawa 2009.

Netografia

Bywszyje Jamadajewcy prosiatsia na służbu, http://www.chechnya.ru/view_al.php?part=pub&offset=22, dostęp 11.01.2013.

Gławar murtadow Kadyrow sokratil czisto modżahiedow c 50 do 40 i objawił ich sumasszedzimi, www.kavkazcenter.com, dostęp 17.10.2012.

Italiancy włożą na Siewierny Kawkaz miliard ewro, www.lenta.ru, dostęp 23.07.2012.

Jewkurow: Doku Umarow możiet skrywatsia w Inguszetii, www.chechnya.ru, dostęp 07.01.2013.

Kadyrow szcitatjet ekonomiku Czeczeni samoj efektywnej w Rossii, http://www.chechnya.ru/view_id.php?part=news&mid=5b9b2ff447a1009dd56e07cb6, dostęp 07.02.2013.

Kitaj włożył miliardy dolarów w kurorty Siewiernowo Kawkaza, www.lenta.ru, dostęp 05.06.2012.

Kurorty Siewiernowo Kawkaza buduj stroit po meksykańskiej schizmie, <http://lenta.ru/news/2012/09/18/kavkaz/>, dostęp 11.01.2013.

Miedwiediew poobieszczal Kakwkazu 235 miliardow rublej za wosiem liet, <http://lenta.ru/news/2012/12.13/budzet/>, dostęp 02.01.2013.

Potwierdzona szahada bratiew Gakajewych, <http://www.kavkazcenter.com/russ/content/2013/01/25/95787.shtml>.

Sugrobow K., *Kto kawo karmit?*, lenta ru, <http://www.lenta.ru/articles/2012/12/14/enough/>, dostęp 02.01.2013.

Ubijstwo Rusłana Jamadajewa: zapadnyje i prozapadnyje kuklowody dawiat na Rossiju, http://www.chechnya.ru/view_al.php?part=pub&offset=22, dostęp 11.01.2013.

W Groznom sostajałsia prazdnicznyj kanciert simfoniczieskowo orkiestra Czieczni, http://www.chechnya.ru/view_id.php?part=news&mid=44195c2f22c5ca90c25f03f6c, dostęp 11.01.2013.

The Chechen Republic – success or a failure of the Russian internal policy?

Abstract

The article discusses the complex national, economic, and cultural relations in the north-Caucasian republic as well as evaluates the consequences of the Russian politics towards Chechnya since the end of the second intervention until now. It is a picture full of contradictions. The success of rebuilding the infrastructure of the republic and ensuring safety to its citizens was paid with authoritarian regime of Ramzan Kadyrov. The republic is becoming an Islamic enclave in the area of Orthodox Russia. It gives rise to concerns about the territorial integrity of the Russian Federation. Thus, the price that Russians are paying for winning the war against separatists is high and still difficult to define in its final political and economic reckoning.

Key words: conflict, internal policy, security

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Jacek Zieliński

Konflikt o Górski Karabach i próby jego rozwiązania

Zakończenie pierwszej wojny światowej i początki władzy radzieckiej na Zakaukaziu

Złożone są losy Górskiego Karabachu. Jego historia powstawała na początku XX w. jako wypadkowa interesów międzynarodowych Rosji, jakie zarysowały się w wyniku pierwszej wojny światowej i kształtującej się polityki, narodowościowej Józefa Stalina, oraz interesów Turcji na tym obszarze. Celem Rosji Radzieckiej było uzyskanie wyjścia na obszar Morza Śródziemnego. To zaś wymagało opanowania Zachodniej Armenii, cieśnin Bosfor i Dardanele. W interesie Turcji pozostawało urzeczywistnienie idei panturkizmu poprzez m.in. przyłączenie do jej terytoriów Zakaukazia, południowych obszarów Rosji i Azji Środkowej aż do Altaju¹. W tym układzie interesy Ormian były początkowo zbieżne z interesami Rosji carskiej, która wspierała ich oddolne ruchy narodowe. Jednak 27 lutego 1917 r. doszło w Rosji do drugiej burżuazyjno-demokratycznej rewolucji i powstania Rządu Tymczasowego oraz powołania na Zakaukaziu Szczęólnego Komitetu Zakaukaskiego (OZaKom, *Osobyj Zakawkazskij Komitet*). Obszary Zachodniej Armenii zajęte w czasie wojny przez wojska rosyjskie otrzymały specjalny status, powrócili uchodźcy i wybrano Narodową Radę Zachodnich Ormian (*Nacionalnyj Sowiet Zapadnych Armian*). W październiku 1917 roku doszło w Rosji do kolejnej rewolucji. Tym razem władzę przejęli bolszewicy. Nie dotyczyło to jednak obszarów Zakaukazia. Podpisano zawieszenie broni m.in. z sojusznikiem Niemiec – Turcją. Zgodnie z proklamowanym prawem narodów Rosji carskiej do samookreślenia i utworzenia narodowych państw, 29 grudnia 1917 r. rząd radziecki wydał dekret, przyznając takie prawo Zachodniej Armenii. Skorzystanie z niego w ówczesnych warunkach nie było jednak możliwe. Na mocy traktatu brzesko-litewskiego (z 3 marca 1918 r.), podpisanego przez Niemcy i Rosję Ra-

¹ Skrajnym przypadkiem realizacji dążeń był genocyd ludności ormiańskiej z 1915 roku, kiedy wymordowano 1,5 mln ludzi. Odbywało się to z pomocą państw trójpzymierza, w tym oficerów niemieckich dowodzących oddziałami tureckimi. Szerzej: A. Chaczikjan, *Istoria Armenii (kratkij ocerk)*, Jerewan 2009, s. 155 i nast. Też: *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politiki, Dokumenty i kommentarij*, t. 2, red. R. Mielikjan, Moskwa 2009.

dziecką, ta ostatnia miała wycofać wojska z Zachodniej Armenii i przekazać Turcji Kars, Ardagan i Batumi. Rozgorzały walki. Dnia 10 lutego 1918 r. w Tyflisie (Tbilisi) rozpoczął obrady Sejm zakaukaski i przystąpiono do rozmów pokojowych z Turcją. Turcja, stojąc na stanowisku, że Zachodnia Armenia jest jej integralną częścią, zażądała potwierdzenia przez Sejm oderwania jej od Rosji. Chodziło o uzyskanie bezpośredniego dostępu do ropy naftowej w Baku. Przy sprzeciwie posłów armeńskich wypełniono jej wolę (9 kwietnia 1918 r.) i proklamowano powstanie Zakaukaskiej Federacyjnej Republiki Demokratycznej, która wkrótce upadła. W konsekwencji, 26 maja 1918 r. Gruzja proklamowała niepodległość. Dzień później podobny krok uczynił Azerbejdżan i 28 maja 1918 r. – Armenia. W Batumi rozpoczęto rozmowy pokojowe z Turcją (4 VI 1918 r.). Ich wynik był dla Ormian niekorzystny. Republika Armenii pozostała co prawda niepodległym państwem, ale utraciła część obszarów wokół jeziora Sewan. Turcy uzyskali kontrolę nad polityką zagraniczną i komunikacją Armenii, co umożliwiło im zajęcie Baku. Sytuacja trwała do kapitulacji Turcji w I wojnie światowej. Unieważniono traktat brzesko-litewski i batumski, a Zachodnia Armenia znalazła się formalnie pod jurysdykcją państw Entanty. Nie zażegnało to konfliktów i nie uregulowało sytuacji Karabachu. Miejsce Turcji na krótko zajęli Anglicy, którzy podobnie jak ich poprzednicy (Rosja i Turcja) zainteresowani byli bakińskimi złożami ropy. Sprzyjało to rozwiązaniu sprawy Karabachu, Nachiczewania i Zanzeguru na korzyść Azerów. W tej sytuacji ludność ormiańska z Karabachu (stanowiła 90% całej populacji tego obszaru) zwróciła się pod koniec 1918 r. do Armenii o uznanie ich obwodu za integralną część republiki. Do Karabachu wkroczyły zdelegalizowane dobrowolne dywizje ormiańskie. Wielka Brytania zażądała wycofania oddziałów pod groźbą potraktowania ich pobytu za akt wrogi wobec siebie, a Armenia proklamowała powstanie Niepodległej i Zjednoczonej Armenii (28 V 1919 r.). W sierpniu 1919 r. Azerbejdżan wymusił na delegatach na VII Zjazd Ormian Karabachu tymczasowego uznania pozostawiania Karabachu w granicach Azerbejdżanu². Brytyjczycy opuścili zajmowane tereny i zaakceptowali tymczasowe ustanowienie na terenie Karabachu i Zanzegur azerskiego gubernatora, podkreślając, że stan ten nie przesądza o granicach. Sprawa przynależności Karabachu pojawiła się również na konferencji pokojowej w Paryżu (1919–1921), na której nastąpiło uznanie zarówno niepodległej Armenii, jak i niepodległego Azerbejdżanu. Z uwagi na nadal nieustabilizowaną sytuację w regionie uznanie to miało charakter *de facto*, a nie *de iure*³. W prowadzonej wówczas przez państwa Entanty korespondencji wskazywano, że uznanie to nie przesądza o ostatecznych granicach, jak i to,

² Nagornyj Karabach w międzynarodnom..., t. 2, s. 187.

³ Armenia dysponowała także uznaniem *de iure* po podpisaniu traktatu z Sevres. *Zaključenieje diriektora ministierstwa inostrannyh dzieł Wielikobritanii P. Mantu o mieždunarodnom statusie Armienii poslie podpisanija Siewrskogo mira, 1920 god, [w:] Nagornyj Karabach w mieždunarodnom prawie i mirowoj politiki. Dokumenty i kommentarij*, t. 1, red. J. Barsegow, Moskwa 2008, s. 702.

że ustalenie granic będzie trudne, gdyż są obszary sporne: Zanzegur i Karabach⁴. Ten ostatni za każdym razem był traktowany jako część Armenii. Sporny charakter przynależności Karabachu akcentowali też przedstawiciele Armenii i Azerbejdżanu. Nieokreśloność granicy, a więc i niemożność określenia terytorialnej suwerenności, legła u podstaw nieprzyznania Azerbejdżanowi statusu członka Ligi Narodów⁵.

„Kwestia ormiańska”, poza konferencją paryską, rozpatrywana była też na konferencji sprzymierzeńców w San Remo (kwiecień 1920 r.). Jej uczestnicy poprosili wówczas Woodrowa Wilsona, aby Stany Zjednoczone wzięły na siebie mandat Armenii i wytyczyły granice państwa⁶. Kongres amerykański uznał co prawda niepodległość Armenii, ale nie wyraził zgody na mandat (1 kwietnia 1920 r.). Nie słabło zainteresowanie władzy radzieckiej obszarem Zakaukazia. Po proklamowaniu (28 kwietnia 1920 r.) radzieckiego Azerbejdżanu wybuchło proradzieckie powstanie w Armenii i 10 maja w Aleksandropolu (Giumri) powołano Radę Wojenno-Rewolucyjną, która ogłosiła przejęcie władzy⁷. Powstał kryzys gabinetowy, wprowadzono stan nadzwyczajny, zawieszono działalność parlamentu i rozpoczęto walkę z powstańcami, którzy nie uzyskawszy wsparcia Armii Czerwonej złożyli broń. Rosja cały czas wspierała jednak Azerbejdżan i Armia Czerwona zajęła Karabach oraz Zanzegur.

Pomimo paryskiego systemu mandatowego Armenia nadal znajdowała się pod faktycznym wpływem Turcji. Dnia 10 sierpnia 1920 r. państwa Entanty podpisały w Sevres pod Paryżem traktat pokojowy z Turcją. Na jego mocy Armenia miała być niepodległym państwem w granicach wyznaczonych przez Woodrowa Wilsona, a więc z dostępem do Morza Czarnego i obwodami Van, Bitlis, Trabzon, Erzurum. Sojusznicy nie określili jednak mechanizmów wprowadzenia w życie postanowień traktatowych. Wykorzystała to Turcja, w której do władzy doszedł Mustafa Kemal Atatürk, opowiadający za się narodową konsolidacją Turków. Do podpisania traktatu Turcja stała na wyczekujących pozycjach, obserwując reakcję Stanów Zjednoczonych i pozostałych państw Entanty. Niepewność budowało też zachowanie Rosji Radzieckiej zmierzającej do rozszerzenia strefy wpływów. Po podpisaniu traktatu sytuacja uległa zmianie. Turcja nie uznała go i nawiązała ściśle kontakty z Rosją Radziecką, oparte na wrogości do państw Entanty, a następnie –

⁴ Np. *Zapiska Ministierstwa Inostrannyh Dieł Wielikobritanii: Armenija i Kawkaz' otnositelno spornyh territorij, sientjabr 1920 g.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 701.

⁵ *Rieszenije pjatogo komitietu Assambliei Ligi Nacij ob otklonienii prosby Azierbiejdżana o prinjatii w Ligu Nacij w swjazi s nalicziem territorialnyh sporow ot 20 XI 1920*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 574. Armenia też nie została członkiem Ligi Narodów, ale w dyskusjach nie podkreślano nieuregulowanego charakteru granic, lecz obawy przed zobowiązaniami w zakresie gwarancji bezpieczeństwa Armenii, które powstałyby po nadaniu jej statusu członka Ligi Narodów.

⁶ W amerykańskim projekcie Armenia posiadała także porty czarnomorskie.

⁷ A. Chacikjan, *Istorija Armenii...*, s. 181.

28 września 1920 r. – zaatakowała Armenię, która 18 listopada podpisała rozejm⁸. Pomimo wspierania przez Rosję Radziecką pretensji terytorialnych Azerbejdżanu, Armenia zwróciła się do niej o pośrednictwo w rokowaniach. Zgoda Rosji warunkowana była przekazaniem władzy w Erewaniu bolszewikom. Stosunkowo szybko sformowano Komitet Rewolucyjny Armenii (*Riewolucyjnyj Komitet Armenii*, Riewkom), który wspierany przez wkraczającą z Azerbejdżanu Armię Czerwoną proklamował ustanowienie w Armenii władzy radzieckiej (29 września 1920 r.). Azerbejdżan, w geście poparcia dla Riewkomu uznał (30 listopada 1920 r.) Karabach, Nachiczewan i Zanzegur za integralną część Radzieckiej Armenii⁹. Jej ustanowienie w tak zarysowanych granicach w środowisku Ligi Narodów odebrano jako krok na drodze uregulowania przez bolszewików problemu Górnego Karabachu¹⁰. Zaprzestano sprzeciwu zbrojnego¹¹. Proklamowano Republikę Górnej Armenii (27 kwietnia 1921 r.). Generalnie, z punktu widzenia dalszych rozważań, na uwagę zasługuje fakt, że zarówno na konferencji pokojowej w Paryżu, jak i w ramach Ligi Narodów Karabach był rozpatrywany jako część Armenii, która w okresie przejściowym, a więc w praktyce do zrzeczenia się do niego praw na rzecz Armenii przez Azerbejdżan, traktowany był jako obszar będący międzynarodowym sporem terytorialnym. Przyłączenie go do Armenii w okresie sowietyzacji regionu potraktowane zostało jako przywrócenie integralności terytorialnej Armenii. Status Karabachu nie był rozpatrywany w kontekście ostatecznej przynależności do Azerbejdżanu¹².

W wyniku prowadzonych w Moskwie (26 luty – 16 marca 1921 r.) negocjacji między Rosją i Turcją podpisano traktat o przyjaźni i współpracy między obydwojema państwami. Rosja uznała w nim za integralną część Turcji obwód karski i region Surmalu, a Turcja zrzekła się na rzecz radzieckiego Azerbejdżanu praw do rejonu Nachiczewania, ale z klauzulą niemożności przekazania go stronie trzeciej¹³. Karabach, który faktycznie okupowała Armia Czerwona, *de iure* pozostawał pod jurysdykcją Azerbejdżanu. Moskiewskie ustalenia zostały potwierdzone przez Armenię, Azerbejdżan i Gruzję w traktacie zawartym na zakończenie konferencji Turcji i zakaukaskich republik radzieckich w Kars. Sprawa przynależności Karabachu stanęła na plenum Kaukaskiego Biura Partii Komunistycznej, które uznało go za część Armenii (4 lipca 1921 r.). Azerbejdżan nie dawał za wygraną i ostateczną decyzję miał podjąć Komitet Centralny Komunistycznej Partii Związku

⁸ Rozmowy pokojowe rozpoczęto 25 listopada w Aleksandropolu (dawniej Leninakan, obecnie Giumri).

⁹ Deklaracja Rewolucyjnego Komitetu Azerbejdżanu „O uznaniu Nagornego Karabachu, Zanzeguru i Nachiczewania za integralną część Armiańskiej SRR” z 30 XI 1920 r. Pełny tekst w języku ormiańskim: „Kommunist” (Erewań) z 7 XII 1920 r.

¹⁰ *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 197.

¹¹ Jedynie w niezdobytym przez Armię Czerwoną Zanzegurze trwały walki powstańców, którzy domagali się przyłączenia jego oraz Karabachu do Armenii.

¹² *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 183–197.

¹³ A. Chaczikjan, *Istorijs Armienii...*, s. 188.

Radzieckiego (KC KPZR). Pod wpływem J. Stalina, Kaukaskie Biuro KPZR zmieniło zdanie (5 lipca 1921 r.) i postanowiło włączyć Karabach w skład Azerbejdżanu (ze stolicą w Szusze) jako obwód autonomiczny¹⁴. Zastosowano jednak rozwiązanie o charakterze politycznym, które w istocie od samego początku było potencjalnym zarzewiem sprzeczności i konfliktów, chociaż w pełni mieściło się w logice radzieckiej polityki narodowościowej i deklarowanej budowy nowego typu społeczeństwa i państwa. Decyzję przypisania Karabachu do Azerbejdżanu umotywowano więzami gospodarczymi Karabachu, ale uwzględniając jego skład narodowościowy, opowiedziano się za nadaniem mu statusu obwodu autonomicznego, a więc jednostki zbudowanej w oparciu o czynnik narodowościowy¹⁵.

Okres władzy radzieckiej

Okres władzy radzieckiej zmienił w wielu sferach sytuację w Autonomicznym Okręgu Górskiego Karabachu (*Nagorno-Karabchskij Awtonomnyj Okrug*, NKAO), nie rozwiązał jednak podstawowego sporu między Armenią i Azerbejdżanem. Aktualna pozostawała sprawa jego przynależności administracyjnej. Oficjalne prośby o przyłączenie Górskiego Karabachu do Armenii pojawiły się już nawet za rządów Józefa Stalina. We wrześniu 1945 r. Gregory Arutin (Arutinow), I Sekretarz KC Komunistycznej Partii (bolszewików) Armenii, wystosował do J. Stalina pismo, w którym w imieniu KC KP(b) Armenii i Sownarkomu republiki wnosił do KC Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików) i rządu ZSRR kwestię włączenia Górskiego Karabachu w skład Armeńskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (Armeńska SSR)¹⁶. Podobne wnioski nasiliły się w pięćdziesiątą rocznicę genocydu Ormian (z 1915 r.). W 1965 r. około 45 tys. osób podpisało się pod petycją w sprawie gospodarczego i kulturowego rozwoju Karabachu. Zawierała ona także prośbę do władz ZSRR o przyłączenie Górskiego Karabachu do Armeńskiej SRR lub Rosyjskiej Federacyjnej SRR¹⁷. Petycja pobudziła dyskusje nie tylko w ZSRR, ale także w Turcji. Anton Koczinian, pierwszy Sekretarz Komunistycznej Partii Armenii, i Badal Muradian, przewodniczący Rady Ministrów Armeńskiej SRR skierowali (30 września 1966 r.) pismo do Komitetu Centralnego KPZR i Rady Ministrów ZSRR zawierające prośbę o przekazanie Nachiczewanu i Górskiego Karabachu pod jurysdykcję Armenii. W piśmie podkreślono, że zakończy to „nienaturalną sytuację kiedy małolicebny naród posiada dwie państwowości – jedną związkową armeń-

¹⁴ W czasie regulacji granic w 1923 r. rozdzielono Górski Karabach i Armenię, *Nagornyj Karabach. Istoryczeskaja sprawka*, Jerewan 1988, s. 32–34.

¹⁵ A. Chaczikjan, *Istorija Armienii...*, s. 191.

¹⁶ *Obraszczeniye I Siedrietaria CK KP(b) Armenii G. Arutinowa k J. Stalinu o wniesienii CK KP i Sownarkomom Armenii na rassmotrienije CK WKP(b) i pravitelstwa SSSR woprosa o vkluczenii Nagornogo Karabacha w sostaw Armijskoj SSR w kaczestwie karabachskoj oblasti*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 657.

¹⁷ A. Kazinian, *Poligon Azierbejdżan*, Jerewan 2011, s. 469.

ską republikę i należący do niej autonomiczny obwód narodowy, ale w składzie innej republiki związkowej”¹⁸. W konsekwencji utworzono dwie komisje (Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Armenii i Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Azerbejdżanu) z zadaniem wypracowania projektu uregulowania sprawy NKAO. Prośba KC KP Armenii o odbycie spotkania (z 1967 r.) została przyjęta przez stronę azerską, ale – i tu wskazuje się na działanie Turcji – w terminie po zakończeniu urlopu Weli Achundowa (I Sekretarz KP Azerbejdżanu)¹⁹. Równocześnie miały miejsce wystąpienia przeciwko ludności ormiańskiej (lata 1966–1967) oraz tzw. pokojowa okupacja przez Azerbejdżan północno-wschodniej Armenii. Jej istotą była zmiana składu narodowego w regionach przygranicznych²⁰. Rola Turcji postrzegana jest w tym momencie w trzech wydarzeniach. Po pierwsze – w uaktywnieniu mediów, po drugie – w spotkaniu (w czasie urlopu) W. Achundowa z ambasadorem Turcji w Konstancy (Rumunia), po trzecie – w zgłoszonej (podobno) przez Fikrjata Tedeewa, I Sekretarza komitetu obwodowego Tatarskiej Autonomicznej SRR, inicjatywie zjednoczenia Tatarii z Baszkirią w jedną republikę²¹.

Sprawa Górskiego Karabachu powróciła na forum władz związkowych w latach siedemdziesiątych XX w. Stało się to za sprawą rozpatrywania przez Sekretariat Rady Ministrów ZSRR listów z republik (listopad 1977 r.). W przyjętym dokumencie Prezydium Rady Ministrów przyznało, że w wyniku historycznych uwarunkowań Górski Karabach został w przeszłości sztucznie przyłączony do Azerbejdżanu i uznało, że należy go przyłączyć do Armenii²². Jednak w czasie debat nad nowym tekstem Konstytucji ZSRR, z inicjatywy L. Breżniewa wniosek przewidujący przyłączenie Karabachu do Armenii nie był rozpatrywany²³.

Po powołaniu na Sekretarza Generalnego KC KPZR Michaiła Gorbaczowa, za inicjowaniu przez niego polityki przyspieszonego rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju i deklaracji Wiktora Czebrikowa w siedemdziesiątą rocznicę rewolucji październikowej o konieczności przeprowadzenia przebudowy (*pieriestrojki*)²⁴,

¹⁸ *Iz pisma CK KP i Sowietu Ministrow Armenii v CK KPSS otnositelno Nagornogo karabacha i Nachiczewanja ot 30 sentjabria 1966 g.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 657.

¹⁹ W międzyczasie G. Alijew zwrócił się z prośbą do W. Achundowa, aby udał się on do Moskwy na rozmowy z L. Breżniewem. L. Breżniew doprowadził do unieważnienia decyzji KC KPZR o powołaniu komisji. „Bakinskij raboczij” z 12 XI 1999 r.

²⁰ W 1988 r. zawarto porozumienia między Armeńską SRR i Azerbejdżańską SRR o zwrocie 14 551 ha na linii Nojeberian–Meghri, A. Kazinian, *Poligon...*, s. 491.

²¹ Badacze wskazują na dążenie Turcji do zjednoczenia w działaniu turekojęzycznej ludności ZSRR (Baszkirzy zaliczają się do narodów tureckich) oraz stworzenia zagrożenia zmianami terytorialnymi w ramach ZSRR. A. Chaczikjan, *Istorijska Armenii...*, s. 471.

²² *Zakliuczenije Prezidiuma Sowietu Ministrow SSSR po rezultatam rassmotrienija obraszczenenij trudiaszczichsja s triebowanijem prisojedinienija Nagornogo Karabacha k Armianskoj SSR ot 23 nojabria 1977 g.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 665.

²³ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 489.

²⁴ Autorem słowa *pieriestrojka* – dla określenia procesów zachodzących w ZSRR w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w. – nie jest, wbrew powszechnym sądom, Michaił Gorbaczow, ale Wiktor Czebrikow.

praktycznie we wszystkich zakładach produkcyjnych, kołchozach i sowchozach Karabachu odbyły się spotkania, na których zdecydowanie wypowiediano się o konieczności przyłączenia go do Armenii²⁵. W tym samym czasie o problemie przynależności Górskiego Karabachu przypomniał na konferencji w Paryżu (listopad 1987 r.) akademik Abel Aganbegian w obecności M. Gorbaczowa. W atmosferze hasel *perestrojki* i *głasności* zaczęły powstać pierwsze organizacje samostanowienia narodowego²⁶. Odpowiedzią władz azerskich były m.in. wystąpienia przeciwko ludności ormiańskiej, organizowane pod pretekstem reakcji na podobne działania Ormian wobec ludności azerskiej²⁷. Zapoczątkowano je 1 grudnia 1987 r. we wsi Czardachli, uznawanej powszechnie jako centrum patriotyzmu ormiańskiego²⁸. W odpowiedzi M. Asadow, szef szamchorskiego rejonu Azerbejdżańskiej SRR, udał się do Moskwy. Wystosowano pisma do prokuratora generalnego Alieksandra Riekunkowa oraz ministra spraw wewnętrznych Alieksandra Własowa²⁹. Działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Gazeta „Izwestija” podjęła nawet próbę opisanie sytuacji w Górskim Karabachu, ale artykuł nie został dopuszczony do publikacji i z opóźnieniem ukazał się na łamach „Sielskoj Żizni”³⁰. Kolejne akcje wymierzone przeciwko Ormianom w Azerbejdżanie miały miejsce w lutym 1988 r. w Sumgaicie oraz w styczniu 1990 r. w Baku.

W dniu 20 lutego 1988 r. na sesji komitetu obwodowego Autonomicznego Obwodu Górskiego Karabachu (AOGK) przyjęto apel, w którym wyrażono dążenie do przekazania obwodu Armenii³¹. Żądanie oficjalnie poparł obwodowy komitet KP AOGK Azerbejdżańskiej SRR (17 marca 1988 r.)³² i Rada Najwyższa Armeńskiej SRR

²⁵ *Nagornyj Karabach. Istoriczeskaja...*, s. 59.

²⁶ E. Ismailow, *Oczerki po istorii Azierbiejdżana*, Moskwa 2010, s. 391.

²⁷ Wskazywano na rzekomo mające miejsce wydarzenia w kafarskim (kapańskim) rejonie Armenii. W literaturze ormiańskiej i karabaskiej wskazuje się jednak częściej na decyzję komitetu obwodowego Górskiego Karabachu z 20 lutego 1988 r., zawierającą dążenie do przyłączenia Karabachu do Armenii. Np. A. Kazinian, *Poligon...*

²⁸ Wieś ormiańska w szamchorskim rejonie Azerbejdżańskiej SRR, zamieszкана przez 750 rodzin. Urodziło się w niej dwóch przyszłych generałów (Iwan Bagramian i Amazasp Babadżanian oraz około 200 oficerów Armii Czerwonej, „Sielskaja Żizn”, 24 XII 1987. Kontynuowane były w 1988 r.

²⁹ www.sumgait.info, dostęp 08.01.2013.

³⁰ „Sielskaja Żizn”, 24 XII 1987.

³¹ *Rieszenije Wnieoczeriednoj Siessii Sowieta Narodnych Dieputatow NKAO XX sozywa o chodatajstwie pieried Wierchownymi Sowietami Azierbiejdżanskoj SSR i Armianskoj SSR o pieriedacze NKAO iz sostawa Azeerbejdżanskoj SSR w sostaw Armjanskoj, SSR*, „Sowietskij Karabach”, 21 II 1988. Też: *Nagornyj Karabach. Istoriczeskaja...*, s. 59 i 88; „Izwestija”, 17 VI 1988.

³² *Postanowlienije Plienuma Nagorno-karabachskogo obkoma KP Azierbiejdżana o poddierzkie triebowanij nasielienija awtonomnoj oblasti prisoiedinit NKAO k Armianskoj SSR ot 20 fiewralia 1988 g.*, „Sowietskij Karabach” (Stepanakert), 17 III 1988.

(15 czerwca 1988 r.)³³. Jednak zarówno Prezydium Rady Najwyższej Azerbejdżańskiej SRR (13 czerwca 1988 r.), jak i VII sesja Rady Najwyższej Azerbejdżańskiej SRR, uznały to dążenie za nie do przyjęcia. Na ulice Stepanakertu (stolicy AOGK) z podobnymi żądaniem wyszło około 45 tysięcy ludzi³⁴. Sytuacja była na tyle napięta, że na nadzwyczajnej sesji Rady Deputowanych Ludowych AOGK przyjęto uchwałę, w której stwierdzono, że dla stabilizacji sytuacji i pozytywnego rozwiązania problemu Karabachu niezbędne jest jak najszybsze podporządkowanie obwodu autonomicznego rządowi ZSRR³⁵. Manifestacje odbywały się też w Armenii³⁶, w której odrodzenie, w ramach procesów przebudowy, nie opierało się na idei niepodległości, ale zjednoczenia Górskiego Karabachu z Armenią³⁷. Skandowano z flagami ZSRR, portretami Włodzimierza Lenina, M. Gorbaczowa i hasłami „Za przebudowę, demokratyzację i *glasnost*”³⁸. Urzeczywistnienie suwerenności utożsamiano z otrzymaniem rekompensaty za straty i poniżenia, jakich doznał naród ormiański w 1915 r. ze strony Turków. Podejście takie powstało pod bezpośrednim wpływem myśli politycznej diaspory ormiańskiej, z charakterystycznym dla niej antyturkizmem, a nie nastrojami antyradzieckimi³⁹. Potwierdził to wywodzący się z ruchu Dasznaków G. Maruchian: „Chciałbym poinformować Pana Gorbaczowa, że głównym celem naszej polityki w Armenii jest pobudzenie ruchu arcachskiego w dojrzałym politycznie kierunku, który wyklucza nastroje antyradzieckie i antyrosyjskie”⁴⁰. Media początkowo zignorowały wydarzenia w Karabachu, aby następnie przedstawić je jako działania ekstremistów⁴¹.

³³ *Postanowlienije Wierchownogo Sowjeta Armianskoj SSR o rieszenii wnioeczeriednoj sessii oblastnogo sowjeta narodnych dieputatow NKAO Azierbejdżanskoj SSS ot 20 fiewralia 1988 g „o chodatajstwie pieried Wierchownymi Sowietami Azierbejdżanskoj SSR i Armianskoj SSR o pieriedacze NKAO iz sostawa Azierbejdżanskoj SSR w sostaw Armjanskoj SSR ot 15 ijunia 1988 g, „Kommunist” (Erewan), 16 VI 1988.*

³⁴ „Izwiestija”, 26 II 1988, „Litieraturnaja Gazieta”, nr 8, 27 II 1991.

³⁵ *Rieszenije wnioeczeriednoj sessii Sowjeta Narodnych Dieputatow NKAO 20-togo sozywa O słoziwszejsja w oblasti obstanowkie i mierach po jejo stabilizacji ot 21 ijunia 1988 g., „Sowietskij Karabach” (Erewan), 23 VI 1988.*

³⁶ Szczegółowo: K. Wojewodskij, *Pierestrojka w karabachskom zierkalie*, „Pro Armenia”, 1993, nr 1, s. 3.

³⁷ E. Oganiesjan, *Wiek borby*, München–Moskwa 1991, s. 561.

³⁸ *Nagornyj Karabach. Istoriceskaja...*, s. 60.

³⁹ D. Furman, *Armianskoje Nacjonalnoje Dwiżenije. Istorija i psichologija*, „Swobodnaja Mysl” 1992, nr 16, s. 30.

⁴⁰ E. Oganiesjan, *Wiek borby...*, s. 679.

⁴¹ M.in. przewodniczący Radzieckiego Komitetu Obrony Pokoju I. Borowik w audycji telewizyjnej „Pozicija”, [w:] *Nagornyj Karabach. Istoriceskaja...*, s. 61, 69.

Zarządzanie konfliktem i eskalacja napięcia. Lata 1988–1991

W opisie czynników zakłócających stabilność funkcjonowania systemu politycznego przyjęło się używać pojęć: „sprzeczność”, jako obiektywnej relacji co najmniej dwóch stanów faktycznych lub cech rzeczywistości, jakie przeciwstawiają się sobie i równocześnie współistnieją ze sobą, oraz „konflikt”, rozumianego jako układ skierowanych przeciw sobie działań co najmniej dwóch podmiotów grupowych lub indywidualnych, dążących do realizacji własnych interesów i napotyających przeciwdziałanie z drugiej strony. O przerodzeniu się sprzeczności w konflikt decyduje dynamika przebiegu sprzeczności, jej społeczna percepcja oraz zastosowane sposoby jej rozwiązania. Może to wpłynąć na instytucjonalizację interesów i doprowadzić do otwartego konfliktu⁴², przy czym raz użyta siła ma tendencję do przeradzania się w system⁴³, a sam konflikt może być zarówno rozwiązaniem sprzeczności, jak i formą legalizacji nierozwiązanej sprzeczności⁴⁴. Wystąpienie konfliktu wymaga zatem równoczesnego zaistnienia czterech stanów. Są nimi: 1) określony stan świadomości pozwalający uświadomić sobie nienormalność istniejącej sytuacji i gotowy przyjąć ideę nowego porządku lub naprawy starego, 2) realnie istniejąca sprzeczność wpływająca na życie ludzi i postrzegana przez nich jako negatywne zjawisko, 3) istnienie sił społecznych zdolnych do wyrażenia tej sprzeczności i wykorzystania jej do aktywizacji społeczeństwa, 4) określona reakcja sił reprezentujących dotychczasowy porządek prawny⁴⁵. Z reguły kiedy mówimy o losie sprzeczności (kryzysu), wskazujemy na zachowanie się obu zainteresowanych stron, a gdy mówimy o zarządzaniu sprzecznością (kryzysu), wskazujemy na element zewnętrzny. W istocie jest to modelowe podejście i podział ten należy uznać za wyjątek, a nie za regułę. Podmioty będące stronami sprzeczności (konfliktu) są za każdym razem aktywnymi jej kreatorami i mają własne plany wykorzystania istniejących napięć, które nie zawsze muszą iść w kierunku jego rozwiązania⁴⁶. Faktem jest, że w sytuacji pełnego uzależnienia podmiotów sprzeczności od trzeciej siły, która dysponuje wszystkimi środkami i mechanizmami zarządzania, to ona zaczyna odgrywać rolę pierwszoplanową.

A. Zachowanie władz związkowych

W sytuacji pretensji stron wobec politycznie motywowanej i powstałej w przeszłości na szczeblu władzy związkowej sytuacji, władze ZSRR od samego początku znajdowały się w złożonej sytuacji. Wyzwaniem, jakie stało przed nimi w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w., było utrzymanie państwa radzieckiego w dotych-

⁴² Z wypowiedzi A. Łapina, *Konflikty w obszczestwie*, „Krughyj stoł uczionych”, „Obszczestwiennye Nauki i Sowriemiennost” 1991, nr 1, s. 52.

⁴³ Z wypowiedzi S. Kudriawcewa, *ibidem*, s. 51.

⁴⁴ Z wypowiedzi S. Narimowa, *ibidem*, s. 53.

⁴⁵ Szerzej: L.F. Carrel, *Grundsätze der Führung in, nach und von der Krise*, Zürich 2004.

⁴⁶ *Siewiernyj Kawkaz: problemy ekonomiki i polityki*, red. A. Jazykowa, Moskwa 2008, s. 33.

czasowym kształcie i u efektywnienie systemu sprawowania władzy oraz gospodarowania. Rozwiązanie problemu Karabachu, podobnie jak i innych sporów oraz konfliktów, które wówczas odżyły, rozpatrywane było w kategoriach zarządzania kryzysem, w momencie gdy odbiór społeczny postrzegał go przez pryzmat uwikłań historycznych i powstałych w przeszłości niesprawiedliwości⁴⁷. W tym układzie, opowiedzenie się przez władze związkowe po którejkolwiek ze stron oznaczało powstanie sytuacji konfliktowej z pozostałymi stronami⁴⁸. Złożoność sytuacji potęgował fakt, że nawet w ramach sterowanej polityki *glasnosti* główne oskarżenia skierowane były na wypaczenia powstałe w okresie rządów J. Stalina – autora zrealizowanej polityki narodowościowej w ZSRR. Jakiegokolwiek zadośćuczynienie wobec jednego narodu prowadziłyby do wewnętrznej destrukcji istniejącego układu narodowo-terytorialnego i administracyjno-terytorialnego kraju. Zanim sprawa Karabachu stała się przedmiotem dyskusji we władzach związkowych, 20 lutego 1988 r. na sesji rady obwodowej AOGK przyjęto pismo do władz Azerbejdżańskiej SRR z wnioskiem o przeanalizowanie statusu obwodu⁴⁹. Pierwsza znacząca dyskusja nad problemem Karabachu odbyła się w czasie obrad Komitetu Centralnego KPZR w dniu 21 lutego 1988 r. Przyjęta uchwała niczym nie różniła się od wcześniejszych dokumentów i zawierała znane stwierdzenia, np. „działania i żądania skierowane na rewizję istniejącego ustroju narodowo-terytorialnego są sprzeczne z interesami ludu pracującego Azerbejdżanu i Armenii”⁵⁰. Nie spełniało to jednak oczekiwań Ormian i do Erewania skierowano delegację z dwoma sekretarzami KC KPZR: Włodimirem Dołgichem i Anatolijem Łukianowem. Zadeklarowali oni gotowość władz partyjnych do ponownego rozpatrzenia przyjętej uchwały, a także zapewnili o zawartej w piśmie „Do ludzi pracy, do narodów Azerbejdżanu i Armenii w związku z wydarzeniami w Górskim Karabachu i wokół niego” otwartości M. Gorbaczowa na dialog⁵¹. Znalazło się w nim m.in. stwierdzenie, że „istota leninowskiej polityki narodowej polega na tym, aby każdy człowiek, każdy naród, mógł swobodnie rozwijać się/zaspokajać swoje potrzeby we wszystkich sferach życia społeczno-politycznego, w ojczystym języku i kulturze”. Opublikowanie stanowiska KC KPZR i pisma M. Gorbaczowa doprowadziło do przerwania strajków i manifestacji w Armenii (27 lutego 1988 r.)⁵². Z odmienną reakcją opublikowanie tych dokumentów spo-

⁴⁷ W późniejszym czasie badacze podkreślali, że deklarowana *glasnost* oznaczała jedynie możliwość badania zagadnień, ale nie publikowania ich wyników.

⁴⁸ M. Gorbaczow w jednym ze swoich wystąpień w przededniu 1990 r. stwierdził, że kwestię AOGK trzeba rozpatrywać w kontekście losu 200 tys. Ormian zamieszkujących Baku. A. Kazinian, *Poligon...*, s. 520.

⁴⁹ E. Ismailow, *Oczerki istorii...*, s. 391.

⁵⁰ Informacja o decyzji KC zawarta została w komunikacie TASS z 24 lutego 1988 r. i opublikowana na łamach dziennika „Izwestija”, 26 II 1988.

⁵¹ Szerzej: K. Wojewodskij, *Pieriestrojka w karabachskom...*, s. 3.

⁵² Decyzja oraz pismo odczytał (26 II 1988 r.) w telewizji armeńskiej W. Dołgich. Kilka dni później poinformował o tym dziennik „Izwestija” i opublikował pismo M. Gorbaczowa; *Obraszczeniye Gienieralnogo Siekrietarja CK KPSS, Michaila S. Gorbaczowa k trudjaszczimsja*,

tkoło się w Azerbejdżanie. Sytuację zaogniła wysłana do Azerbejdżanu delegacja KC KPZR na czele z sekretarzami KC Gieorgijem Razumowskim i Piotrem Demiczowem, nakłaniając do zaakceptowania stanowiska KC z 21 lutego 1988 r.⁵³. W Sumgaicie (28 lutego 1988 r.) doszło do masowych wystąpień przeciwko ludności ormiańskiej⁵⁴. Media poinformowały o tym dopiero 6 marca 1988 r., mówiąc o „chuligańskich elementach”, które „wciągnęły niedojrzałych ludzi działających pod wpływem kłamliwych słuchów” do działań sprzecznych z prawem, a sprawcy zostali aresztowani i wszczęto procesy karne⁵⁵. W podobnym duchu dyskutowano nad wydarzeniami na nadzwyczajnym posiedzeniu Biura Politycznego KC KPZR (29 lutego 1988 r.), któremu przewodniczył M. Gorbaczow⁵⁶. W czasie debaty Dmitrij Jazow, minister obrony narodowej ZSRR, za niezbędne uznał wprowadzenie w mieście stanu nadzwyczajnego, a sekretarz KC KPZR Aleksander Jakowlew – konieczność pokazania „rąk władzy”⁵⁷. Na wniosek M. Gorbaczowa zamiast wnioskowanego stanu wyjątkowego wprowadzono godzinę policyjną bez prawa wykorzystania broni. Obawiano się odwetu Ormian i uruchomienia reakcji łańcuchowej⁵⁸. Nie zmienia to faktu, że działania azerskie były w widoczny sposób nakierowane przeciwko deklarowanym wartościom przebudowy, podobnie jak i to, że władze związkowe działały opieszale i z dużym opóźnieniem zaangażowały wojsko do działania. Wydarzenia były na tyle znaczące, że Plenum KC KP Azerbejdżanu zwróciło się do KC KPZR z wnioskiem o powołanie specjalnej komisji ds. AOGK⁵⁹. W następnym miesiącu (17 marca 1988 r.) Plenum obwodowego komitetu partii Górskiego Karabachu poprosiło Biuro Polityczne KC KPZR o rozpatrzenie i pozytywne załatwienie sprawy przyłączenia AOGK do Armenii⁶⁰. W odpowiedzi KC KPZR wspólnie z Radą

k narodom Azierbiejdżana i Armenii w swjazi s sobytijami w Nagornom Karabachie i wokrug niego, „Izwestija”, 29 II 1988.

⁵³ Nie bez znaczenia pozostawało poprzedzenie telewizyjnego wystąpienia P. Demiczewa projekcją filmu *Los (Rok)*, zawierającego sceny strzelania do manifestacji pokojowej. Zarówno Azerowie, jak i Ormianie zamieszkali w Azerbejdżanie odebrali to jako próbę zastraszania ich przez władze związkowe. K. Wojewodskij, *Pieriestrojka w karabachskom...*, s. 4.

⁵⁴ Miejsca zamieszkania ludności ormiańskiej były dokładnie znane. Wcześniej, pod pretekstem potrzeb dokumentacyjnych dla systemu kartkowego przydziału żywności, zobowiązano mieszkańców do wypełnienia ankiety, która zawierała rubrykę „narodowość”. G. Ułubian, S. Zolian, A. Arsakjan, *Sumgait, gienocid... głasnost?*, Jeriewan 1989, s. 61.

⁵⁵ „Izwestija”, 6 III 1988.

⁵⁶ Przedstawioną w mediach ocenę pogromu w Sumgaicie M. Gorbaczow podtrzymał na posiedzeniu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (18 VII 1988 r.), polemizując z próbami uznania wydarzeń w Sumgaicie za genocyd narodu, A. Kazinian, *Poligon...*, s. 508.

⁵⁷ „Rodina” 1994, nr 4, s. 82–90.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ „Kommunist” (Erewań), 28 II 1988.

⁶⁰ *Postanowlienije Plienuma Nagorno-Karabachskogo Obkoma KP Azerbejdżana o tryebowanii trudjaszichsja, kommunistow awtonomnoj obłasti po woprosu prisojedinienija NKAO k Armianskoj SSR ot 17 III 1988 g.*, „Sowietskij Karabach” (Stepanakert), 18 III 1988.

Ministrów ZSRR podjęły (24 marca 1988 r.) uchwałę „O środkach przyspieszenia rozwoju społeczno-ekonomicznego Autonomicznego Obwodu Górskiego Karabachu Azerbejdżańskiej SRR na lata 1988–1995”. Skrytykowano funkcjonowanie władz republikańskich i obwodowych zarówno za spadek produkcji i obniżenie poziomu życia, jak i za brak przeciwdziałania przejawom nacjonalizmu oraz nieposzanowania uczuć narodowych przedstawicieli różnych narodów. Wezwano do samokrytyki, nagłaśniania nieprawidłowości i zmobilizowania mas do realizacji postanowień XXVII Zjazdu KPZR. Zastosowano zmodernizowaną w czasie *pieriestrojki* znaną z przeszłości technikę zarządzania sytuacją kryzysową – podział dychotomiczny na „dobrych” i „złych”⁶¹. Podkreślono doniosłość decyzji Zjazdu KPZR i działań prowadzonych przez Komitet Centralny oraz – to modernizacja z okresu *pieriestrojki* – skrytykowano republikańskie i obwodowe władze partyjne i lokalne; wskazano na twórczą siłę mas pracujących i destrukcyjną siłę ugrupowań prarodowych, których aktywność sprowadzona została do „nieodpowiedzialnych wezwzań pojedynczych ekstremistycznie nastawionych osób”⁶². Dokonano zmian personalnych. W praktyce zaprezentowane stanowisko było po myśli Azerbejdżanu. Można je sprowadzić do stwierdzenia, że w warunkach istnienia jednolitego państwa związkowego nie ma podstaw dla podjęcia kwestii terytorialnej przynależności AOGK⁶³. Nie nastąpiła jednak ani normalizacja sytuacji w Górskim Karabachu, ani w stosunkach w ramach trójkąta: ZSRR–Armenia–Azerbejdżan. W tej sytuacji władza związkowa odwołała się do kolejnego elementu w ramach zarządzania konfliktem. Dnia 12 stycznia 1989 r. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR utworzyło dla zarządzania NKAO Komitet Szczególnego Zarządzania (*Komitiet osobogo uprawlienijsia*), podkreślając, że nie zmienia to dotychczasowego statusu AOGK jako obwodu autonomicznego w ramach Azerbejdżańskiej SRR. Na jego czele postawiono Arkadija Wolskiego⁶⁴. Faktycznie zlikwidowano autonomię terenu i wprowadzono

⁶¹ Szerzej o stosowanych metodach zarządzania kryzysami w okresie *pieriestrojki*: J. Zieliński, *Próby rozwiązywania konfliktów narodowościowych*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 189–220.

⁶² „Izwestija”, 26 II 1988.

⁶³ E. Ismailow, *Oczerki po istorii Azierbiedżana*, Moskwa 2010, s. 392.

⁶⁴ *Soobszczenijsie o zasiedanii Priezidiuma Wierchownoho Sowjeta SSSR o priniatom im postanowlieniju o wwiedienii w NKAO osoboj formy uprawlienijsia ot 12 janwarja 1989 g.*, „Prawda”, 13 I 1989; *Ukaz Priezidiuma Wierchownoho Sowjeta SSSR o wwiedienii osoboj formy uprawlienijsia w Nagorno-Karabachskoj awtonomnoj oblasti ot 12 I 1989 g.*, „Wiedomosti Wierchownoho Sowjeta SSSR” 1989, nr 3, s. 14. Dekret ten był przedmiotem prac Komisji Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR w sprawie jego zgodności z Konstytucją ZSRR, ale z uwagi na zlikwidowanie Komitetu, nie był ostatecznie poddany ocenie prawnej, chociaż Komisja podkreśliła, że Prezydium Rady Najwyższej ZSRR nie miało prawa wstrzymywać kompetencji obwodowych rad deputowanych ludowych. *Postanowlienije Komitietu Konstitucionnogo Nadzora SSSR Ob aktach Wierchownoho Sowjeta SSSR i jego Priezidiuma, Wierchownych Sowietow Azierbiedżanskoj SSR (Azierbiedżanskoj Riespubliki) i Armianskoj SSR (Riespubliki Armenijsia) o Nagorno-Karabachskoj Awtonomnoj Oblasti ot 28 XI 1991 r.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 709.

dwuwładzę. Komitet miał podlegać bezpośrednio najwyższym organom władzy ZSRR. Jednostki realizujące zadania produkcyjne i zatrudniające ludność miały podlegać Komitetowi, ale w zakresie określonym przez Radę Ministrów ZSRR w porozumieniu z Radą Ministrów Azerbejdżańskiej SRR. Zlikwidowano obwodową Radę Deputowanych Ludowych AOGK i obwodowy Komitet Wykonawczy AOGK, których kompetencje przejął Komitet. Spotkało się to z niezadowoleniem obu stron. W praktyce oznaczało „krok wstecz” wobec krytykowanego istniejącego *status quo*. Utworzony Komitet otrzymał ponadto zadania, do realizacji których nie był przygotowany. Nie dano mu także organizacyjnej możliwości działania, nie licząc wsparcia wojska i sił bezpieczeństwa. Jego zaangażowanie w rozwiązywanie jakiegokolwiek konfliktu przyjmowano w regionie jako opowiedzenie się po jednej ze stron. Sam A. Wolski w wywiadzie dla „Litieraturnoj Gaziety” stwierdził: „Byłem raczej chłopcem do bicia niż przedstawicielem najwyższej władzy”⁶⁵.

Po rozwiązaniu Komitetu (28 listopada 1989 r.)⁶⁶ 12/13 stycznia 1990 r. doszło do kolejnych masowych wystąpień, które weszły do historii jako pogrom Ormian w Baku. Poprzedziło je wezwanie Frontu Ludowego Azerbejdżanu do oczyszczenia miasta z Ormian oraz usunięcia ze stanowiska I Sekretarza komunistycznej partii Azerbejdżanu Abdurachmana Wezirowa. Niepokoje trwały tydzień i objęły także obszary doliny Araratu. Akcja była przygotowana wcześniej i znane były adresy zamieszkania ludności narodowości ormiańskiej⁶⁷. Wkroczyły oddziały Armii Czerwonej⁶⁸. Sytuacja była jednak na tyle napięta, że M. Gorbaczow zdecydował się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w Azerbejdżanie (decyzję zatwierdziło Prezydium Rady Najwyższej 15 stycznia 1990 r.)⁶⁹. Nie objęto nim jednak miasta Baku, a jedynie upoważniono Prezydium Rady Najwyższej Azerbejdżańskiej SRR, aby w sytuacji tego wymagającej podjąć niezbędne środki, w tym wprowadzić godzinę milicyjną. Przewodniczący Rady Związku Rady Najwyższej ZSRR Jewgienij Primakow w czasie wizyty w Baku zagwarantował, że postanowienia zawarte w dekretych zostaną wprowadzone w życie i będą podlegały szczególnemu nadzorowi⁷⁰.

⁶⁵ „Litieraturnaja Gazieta”, 27 II 1991, nr 8.

⁶⁶ „Moskowskije Nowosti”, 7 I 1990, nr 1.

⁶⁷ Wcześniej mieszkańcy Azerbejdżanu wypełniali ankiety dla potrzeb wydawania kartek żywnościowych, które zawierały rubrykę „narodowość”. A. Kamieniew, *Dietonator spoistości*, „Uczitielskaja Gazieta” 1990, nr 5.

⁶⁸ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 521 i n. W późniejszym okresie Azerbejdżan powołał w AOGK tzw. republikański Komitet Organizacyjny do spraw Górskiego Karabachu z dużymi kompetencjami zarządczymi. Azerscy autorzy wskazują, że wykonał on określoną pracę w sferze normalizacji sytuacji, ale równocześnie podkreślają, że jego władza sprowadzała się do bydynku, w którym miał siedzibę. E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 402.

⁶⁹ Ukaz *Priezidiuma Wierchownogo Sowjeta SSSR Ob objawljenii czriezwyczajnogo położenija w Nagorno-Karabachskoj awtonomnoj obłasti i niekotorych drugich rajonach ot 15 janwaria 1990 g.*, „Izwestija”, 16 I 1990.

⁷⁰ Kilka dni później, 19 stycznia, M. Gorbaczow podpisał kolejny dekret, na mocy którego stan wyjątkowy wprowadzono także w Baku, z identycznymi obostrzeniami, które prze-

Problem AOGK znalazł się także na forum Parlamentu Europejskiego, który polecił, aby Rada Ministrów podjęła kroki broniące Ormian w kontaktach z władzami ZSRR⁷¹.

Sytuację dodatkowo skomplikowało uchwalenie 3 kwietnia 1990 r. ustawy ZSRR „O trybie rozwiązywania kwestii związanych z wyjściem republiki związkowej ze składu ZSRR”⁷² oraz ustawy ZSRR „O rozgraniczeniu kompetencji między Związkiem SRR i podmiotami federacji” (z 24 kwietnia 1990 r.)⁷³. Nastąpiło to w chwili, gdy nawet w elitach władzy nie skrywano wątpliwości co do możliwości utrzymania ZSRR jako całości, a europejska część ZSRR obrała kurs na samodzielny byt. Jej postanowienia były dalece niesprawne i wielu republikom nie dawały szansy na oddzielenie się od ZSRR. Zabrakło też przepisów wykonawczych. Mimo to należy ją uznać za doniosłą. Sprawiała, że zalegalizowane zostały dotychczas uznawane za antykonstytucyjne dążenia separatystyczne republik. Decyzja w tej sprawie miała być zgodna z wolą obywateli republiki, wyrażoną w drodze referendum, które rozpiąć mogła republikańska rada najwyższa m.in. z własnej inicjatywy. Faktem pozostaje, że prowadzone wówczas debaty w ramach przygotowań do XIX Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej nie dawały podstaw do jednoznacznego przewidzenia, czy trwające procesy będą kontynuowane, czy nastąpi powrót do przedgorbaczowowskich praktyk⁷⁴.

Ostatnim wspólnym działaniem władz związkowych i azerbejdżańskich była akcja „pierścień”, w ramach której wojska podległe ministerstwu obrony narodowej ZSRR i ministerstwu spraw wewnętrznych ZSRR, przy współdziałaniu oddziałów specjalnego назначения Azerbejdżanu (OMON), pomiędzy kwietniem i czerwcem 1991 r. deportowały z użyciem przemocy około 5000 osób z 19 wiosek (w pierwszej kolejności wioski Getaszen i Martunaszen)⁷⁵.

B. Zachowanie Armenii

W Armenii idea narodu stosunkowo szybko uformowała się w ogólnonarodowy ruch społeczny, obejmujący zarówno Ormian w Armenii oraz w innych republikach związkowych, jak i ormiańską diasporę poza granicami ZSRR. Bezpośrednią przy-

widywał dekret z 15 stycznia, z motywacją walki z ekstremistami i dążeniem do obrony ludności ormiańskiej. A. Kazinian, *Poligon...*, s. 522.

⁷¹ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 523.

⁷² *Zakon SSSR o porjadke rieszenija woprosow swjazannyh s vychodom sojuznoj respubliki iz SSSR ot 3 aprielia 1990 g.*, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow SSSR i Wierchownogo Sowjeta SSSR”, 15/1990, s. 252.

⁷³ *Zakon SSSR o razgraniczenii połnomoczij miezdu Sojuzom SSR i subiektami federacji ot 26 aprielia 1990 g.*, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow SSSR i Wierchownogo Sowjeta SSSR”, 19/1990, s. 329.

⁷⁴ Wydarzenia w Rydze i Wilnie z 1990 r.

⁷⁵ C. Cox, J. Eibner, *Ethnic Cleansing War in Nagorno Karabakh*, www.sumgait.info, dostęp 15.11.2012. Też: A. Kazinian, *Poligon...*, s. 538 i n.

czyną uaktywnienia się haseł narodowych były nasilające się na przełomie 1987 i 1988 roku pogromy ludności ormiańskiej w Azerbejdżanie. One też, a także brak efektywnych działań ze strony centrum, doprowadziły do tworzenia, począwszy od 1988 roku, narodowych ugrupowań zbrojnych. Skupiały one, według różnych ocen, od 40 do 140 tysięcy osób, które równocześnie realizowały zadania produkcyjne⁷⁶. Członków tych ugrupowań, podlegających w większości Radzie Koordynacyjnej, określano wspólną nazwą „Fidaini” (obrońcy ojczyzny), na wzór żołnierzy niepodległej Armenii (1917–1918). Najliczniejszą organizacją była Armeńska Armia Narodowa (AAN), skupiająca od 10 do 15 tysięcy osób. Głównym jej celem, według słów zastępcy dowódcy AAN, W. Wartaniana, była „obrona narodu przed wszelakimi wrogami”⁷⁷. Dnia 15 czerwca 1988 r. na sesji Rady Najwyższej Armeńskiej SSR przyjęto uchwałę akceptującą wejście NKAO w skład Armeńskiej SSR wraz z prośbą do Rady Najwyższej ZSRR o zaakceptowanie tego wniosku⁷⁸.

Począwszy od 1989 roku zarysowała się ewolucja celów ruchów narodowych w stronę haseł suwerenności. Wpłynęły na to co najmniej dwie sprawy. Pierwsza z nich to niespełnienie pokładanych w Moskwie, jako arbitrze w konflikcie z Azerbejdżanem, nadziei i podejmowane przez nią próby wycofania się z bezpośredniego udziału w wydarzeniach mających miejsce w regionie⁷⁹. Charakteryzując wnioski wyciągnięte z dotychczasowej orientacji politycznej, Lewon Ter-Petrosjan stwierdził: „Największe osiągnięcie, największa rewolucja w naszym myśleniu politycznym to odejście od czczej nadziei liczenia na drugiego, na opiekę innego państwa. W przeciągu 300 lat myśl polityczna narodu ormiańskiego zatrutowana była

⁷⁶ G. Pjanich, *Kto odstąpi oręż*, „Moskowskije Nowosti”, 5 VIII 1990, nr 31.

⁷⁷ Ibidem. Też: D. Radyszewskij, *Fidaini*, „Moskowskije Nowosti”, 10 VI 1990, nr 23.

⁷⁸ *Postanowienie Wierchownego Sowietu Armiańskiej SSR o rozwiązaniu wniesionego w Sessii oblasznego Sowietu Narodnych Dieputatow Nagorno-Karabachskoj Awtonomnoj Oblasti Azerbejdżanskiej SSR ot 20 fiewralia 1988 goda „O chodatajstwie pieried wierchowymi sowietami Azerbejdżanskiej i Armiańskiej SSR o pieriedacze Nagorno-Karabachskoj Awtonomnoj oblasti iz sostawa Azerbejdżanskiej SSR w sostaw Armjanskiej SSR” ot 15 ijunia 1988 g.*, „Kommunist” (Erewań), 16 VI 1988.

⁷⁹ Rezygnacja z bezpośredniego zaangażowania w przebieg konfliktu nie oznaczała ani zgody na realizację przez Ormian w AOGK prawa do samostanowienia, ani rezygnacji z kreacji wydarzeń w tym regionie. W maju 1990 r. realna władza przeszła z centrum do republik. Litwa, Łotwa i Estonia proklamowały wyjście z ZSRR. Nad ogłoszeniem deklaracji suwerenności toczyły się dyskusje w Rosyjskiej Federacyjnej SRR. Kierunek podjęty przez Związek był dążeniem do zachowania armii jako jedynej i zarazem ostatniego podporządkowanego jemu transnarodowego i transrepublikańskiego czynnika wspólnoty. Potwierdza to wydanie 25 lipca 1990 r. przez Prezydenta ZSRR dekretu „O zakazie tworzenia zbrojnych ugrupowań nieprzewidzianych ustawodawstwem ZSRR i przejęciu broni w sytuacjach jej bezprawnego przechowywania”, *Ukaz Priezidenta SSSR O zapieszczenii sozdanija woorużonnych formirowanij nie priedusmotriennych zakonodatielstwom SSSR i izjatii orużija w sluczaje jego niezakonnogo chranienija ot 25 iJulia 1990 g.*, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownego Sowietu SSSR” 1990, nr 31, poz. 559. Też: „Prawda”, 26 VII 1990.

błędną ideą, że mocarstwa, w tym i Rosja, powinny realizować nasze narodowe zadania”⁸⁰.

Druga sprawa to dojście w Armenii do władzy sił opozycyjnych (przewodniczącym parlamentu armeńskiego został L. Ter-Petrosjan, działacz opozycyjnego ruchu „Karabach”). Sprawą natury zasadniczej stało się doprowadzenie do stabilizacji sytuacji w kraju, kierowania stabilną, suwerenną Armenią. Świadectwem znaczenia tych nowych wartości była radykalna zmiana stanowiska wobec takich kwestii, jak stosunek do Azerbejdżanu i Turcji, Fidainów oraz idei zjednoczenia. Przewodniczący Rady Najwyższej, L. Ter-Petrosjan, w udzielonym korespondentowi „Moskowskich Nowosti” wywiadzie stwierdził: „Bez osiągnięcia stabilności nie będziemy poważnymi partnerami politycznymi ani dla Azerbejdżanu, ani dla Moskwy”⁸¹. Dotychczasowy wróg, w imię ustabilizowania sytuacji, uznany został za partnera politycznego. Podjęto równocześnie działania zmierzające do unormowania wymiany z Turcją i Iranem. Z własnej woli Armenia zrealizowała dekret Prezydenta ZSRR z 25 lipca 1990 r. „O zakazie tworzenia zbrojnych ugrupowań nieprzewidzianych ustawodawstwem ZSRR i przejściu broni w sytuacji bezprawnego jej przechowywania”, delegalizując 28 sierpnia 1990 r. Armeńską Armię Narodową. Dążeniem do stabilizacji uwarunkowane było także nieuznanie przez Armenię proklamowanej 10 grudnia 1991 r. przez AOGK niepodległości. Sama idea zjednoczenia pozostawała nadal aktualna, lecz zeszła na drugi plan. Uchwalona 23 sierpnia 1990 r. przez Radę Najwyższą Armenii „Deklaracja o niepodległości Armenii”⁸² zapoczątkowała proces становienia niepodległej państwowości w granicach obejmujących obszar Górskiego Karabachu (odwołanie się do wspólnej uchwały Rady Najwyższej Armeńskiej SRR i Rady Narodowej Górskiego Karabachu z 1 grudnia 1989 roku „O zjednoczeniu Armeńskiej SRR z Górkim Karabachem”). Republika uznana została za „suwerenne państwo, posiadające zwierzchność władzy państwowej, niepodległość, równoprawność” (pkt 2). Na terytorium republiki obowiązywać miały jedynie ustawy republiki i jej konstytucja (pkt 2). Podmiotem państwowości uczyniono „Naród Republiki Armenii” (pkt 3). Wprowadzono obywatelstwo Republiki Armenii (pkt 4), flagę, hymn i herb (pkt 1). Zmieniono także nazwę państwa na „Republika Armenii”⁸³. Dla zapewnienia bezpieczeństwa republiki i nienaruszalności granic proklamowano utworzenie republikańskich sił zbrojnych, wojsk wewnętrznych

⁸⁰ „Niezawisimaja Gazieta”, 13 VIII 1992.

⁸¹ Wywiad L. Ter-Petrosjana dla korespondenta „Moskowskich Nowosti” D. Radyszewskiego, *Grażdański wojny nie budiet*, „Moskowskije Nowosti”, 9 IX 1990, nr 36.

⁸² *Diekłaracija niezawisimosti Armienii ot 23 awgusta 1990*, „Gołos Armienii”, 25 VIII 1990. Też: *K sojuzu suwieriennych narodow. Sbornik dokumentow KPSS, zakonodatielnych aktow, diekłaracij, obraszczienij, priezidentskich ukazow, poswjaszczonnych problemie nacjonalno-gosudarswiennogo suwierienitieta*, Moskwa 1991, s. 162–165.

⁸³ Następnego dnia przyjęto ustawę Armeńskiej SRR *O zmianie nazwy Armeńskiej SRR*, która w oparciu o pkt 1 Deklaracji wprowadziła nową nazwę (art. 1), *Zakon Armianskoj SSR o pierieimienowanii Armjańskoj SSR ot 24 awgusta 1990*, „Gołos Armienii”, 25 VIII 1990. Też: *K sojuzu suwieriennych narodow...*, s. 165.

oraz organów bezpieczeństwa. Zagwarantowano przy tym prawo republiki do przejęcia części sił zbrojnych ZSRR (pkt 4). Obecność sił zbrojnych i baz wojskowych innych państw na terenie Armenii uzależniono od zgody Rady Najwyższej. W sferze stosunków międzynarodowych zapisano, że Armenia „jako podmiot prawa międzynarodowego, realizuje niezależną politykę zagraniczną” (pkt 6). Deklaracja ta, zgodnie z punktem 12, miała być „podstawą dla wypracowania Konstytucji Republiki Armenii i nowego ustawodawstwa republiki”.

Na 21 września 1991 r. rozpisano referendum w sprawie niepodległości republiki. Idea jego przeprowadzenia wynikała z zamiaru Armenii respektowania ustawodawstwa ZSRR i wystąpienia republiki ze składu ZSRR, zgodnie z ustawą z 3 kwietnia 1990 roku „O trybie rozwiązywania kwestii związanych z wyjściem republiki związkowej ze składu ZSRR”⁸⁴. W referendum wzięło udział 95% uprawnionych, z czego za niepodległością opowiedziało się 99%. 23 września 1991 roku Rada Najwyższa Armenii ostatecznie potwierdziła proklamowanie niepodległości Republiki Armenii⁸⁵. W październikowych (1992) wyborach prezydenckich Lewon Ter-Petrosjan uzyskał 83% głosów⁸⁶.

C. Zachowanie Azerbejdżanu

Przedstawione wcześniej uwarunkowania powstania Azerbejdżanu sprawiały, że Azerbejdżańską SRR opisuje się często w literaturze jako „bolszewicką apostazę młodotureckiego projektu, obramowaną socjalistycznym naszymnikiem w internationalistycznym opakowaniu”⁸⁷. W rzeczywistości odzwierciedlał on zasady, które legły u podstaw jego powstania i konsekwentnie wdrażał je w życie. Azerowie nie wykazywali silnych więzów narodowych i postrzegali siebie jako element wielkiej wspólnoty tureckiej. Ich konsolidacja mogła zatem odbywać się wyłącznie w oparciu o czynnik terytorialny i przeciwdziałanie przymusowej asymilacji. W tej sytuacji odrębność językowa i religijna Ormian była elementem destrukcyjnym, a ich dążenia do większej autonomii kulturowej – sprzeczne z interesem większości muzułmańskiej. Czynnik antyormiański i konieczność przeciwdziałania wpływom ormiańskim stanowiły ważny element mobilizacji Azerów. Potwierdza to fakt, że odegrał on kluczową rolę w powstaniu trzech kolejnych republik azerskich: mudżahedińskiego Azerbejdżanu w 1918 r. (pogrom ludności ormiańskiej w Baku, które następnie stało się stolicą państwa), radzieckiego Azerbejdżanu (ogłoszenie na I Zjeździe Narodów Wschodu wojny przeciwko Armenii i pogrom Ormian w Szuszi), współczesnego Azerbejdżanu (pogrom ludności ormiańskiej w Sumgaicie i Baku)⁸⁸.

⁸⁴ *Zakon SSSR O porjadke rieszenija woprosow swjazannyh s vychodom sojuznoj respubliki iz SSSR ot 3 aprielia 1990 g.*, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow SSSR i Wierchownoho Sowjeta SSSR”, 1990, 15, s. 252.

⁸⁵ A. Chaczikian, *Istorija...*, s. 219, „Życie Warszawy”, 24 IX 1991.

⁸⁶ *Leksykon państw świata '93/94*, Dortmund–Warszawa 1993, s. 30.

⁸⁷ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 527.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 528.

Treść posłania M. Gorbaczowa (z 26 lutego 1988 r.), podobnie jak decyzja Rady NKAO (z 17 marca 1988 r.), wyrażająca chęć połączenia z Armenią, używała w Azerbejdżanie wymiar powszechnego zagrożenia integralności terytorialnej republiki. Wkrótce – wzorem innych republik – powstał Ludowy Front Azerbejdżanu⁸⁹. Front, borykając się z wewnętrznymi rozłamami, nie odegrał jednak większej roli w dochodzeniu Azerbejdżanu do niepodległości. Rozbieżności widoczne były już w czasie zjazdu założycielskiego (16 czerwca 1989 r.)⁹⁰. Do końca istnienia ZSRR decydujący głos w Azerbejdżanie miały osoby związane z partią komunistyczną. Oceniając relacje między Frontem a partią, Iusif Gambarow, członek Zarządu Ludowego Frontu Azerbejdżanu, skonstatował: „Partia komunistyczna pod naciskiem (*sic!*) Ludowego Frontu Azerbejdżanu realizuje wszystkie podstawowe punkty programu sił demokratycznych. Co zaś się tyczy obecnych różnic między Frontem i partią, to nie mogą one trwać wiecznie. Wszystkie istniejące różnice można rozwiązać w negocjacjach”⁹¹.

Poszukując źródeł takiego stanu rzeczy, w pierwszej kolejności uwzględnienia wymaga muzułmański charakter społeczeństwa z silną, zhierarchizowaną strukturą, w której każdy posiada swoje miejsce. Pozycja I Sekretarza KC KP Azerbejdżanu Ajaza Mutalibowa wynikała nie z piastowanej funkcji partyjnej, ale przede wszystkim z miejsca, jakie zajmował w układzie rodowo-plemiennym Azerbejdżanu⁹². Zmiana przynależności obszarów republiki, podobnie jak wystąpienie przeciwko władzy, równoznaczna była z zanegowaniem tradycyjnych więzów i układów⁹³. Równocześnie utrzymanie dominacji (władzy) lub wystąpienie przeciwko niej możliwe było wyłącznie z odwołaniem się do środków siłowych, a te zapewniał Związek kierowany przez partię. Posłanie M. Gorbaczowa, zatwierdzenie przez Biuro Polityczne KC KPZR uchwały KC i Rady Ministrów ZSRR w sprawie przyspieszenia rozwoju AOGK budziły co prawda niezadowolenie władz, jednak interes władczy nie pozwalał im tego wyrażać. Podobnie w odniesieniu do uchwały Plenum komitetu obwodowego AOGK zawierającej prośbę o zmianę przynależności obwodu (z 17 marca 1988 r.), którą przyjęto jako godzącą w interesy Azerbejdżanu, to

⁸⁹ Zarejestrowany przez Radę Ministrów Azerbejdżańskiej SRR w październiku 1989 roku, *Jeziogodnik bolszoj sowietskoj enciklopedii*, 1990, Moskwa 1990, s. 100.

⁹⁰ Rejestracja nastąpiła dopiero 5 X 1989 r. E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 397–398.

⁹¹ M. Safarin, *Protowosostojanije nie mozet prodołżatsja wieczno. Narodnyj Front izbieżał raskoła*, „Niezawisimaja Gazeta”, 20 VII 1991.

⁹² Píše o tym m.in. K. Mroziewicz, *Pół sieroty po ZSRR*, „Polityka”, 8 II 1992, nr 6; A. Jamskow, *Nagornyj Karabach. Analiz pricin i putiej rieszenija nie-nacjonalnogo konflikta*, [w:] *Nacjonalnyje problemy w SSSR*, red. M. Gubogło, Moskwa 1991, s. 174.

⁹³ Tym wyjaśnić można, że w czasie wyborów do parlamentu (w 1990 r.) deputowanym został Gejdar Reza Ogly Alijew. Urodzony w Nachiczewaniu, był m.in. zastępcą przewodniczącego KGB Azerbejdżanu (1964–1967), przewodniczącym KGB Azerbejdżanu (1967–1969), I Sekretarzem KC KP Azerbejdżanu (1969–1982), członkiem Biura Politycznego KC KPZR (za czasów Jurija Andropowa), z którego został usunięty przez M. Gorbaczowa w 1985 roku, T. Kasumowa, *Azierbejdżan poslie wyborow*, „Trud”, 13 XI 1990.

jednak Prezydium Rady Najwyższej Azerbejdżańskiej SRR w uchwale „O dążeniu deputowanych rady deputowanych ludowych Autonomicznego Obwodu Górskiego Karabachu o przekazaniu obwodu z Azerbejdżańskiej SRR w skład Armeńskiej SRR” zapisało jedynie, że działanie takie „pozostawałoby sprzeczne z interesami azerbejdżańskiej i ormiańskiej ludności, nie odpowiadałoby zadaniom umocnienia przyjaźni wszystkich narodów naszego kraju, zadaniom przebudowy”⁹⁴.

W takiej atmosferze 23 września 1989 r. uchwalono Ustawę Konstytucyjną Azerbejdżańskiej SRR „O suwerenności Azerbejdżańskiej SRR”⁹⁵. W odróżnieniu od podobnych aktów republik bałtyckich ZSRR, nie tworzyła nowego stanu prawnego, nie zawierała przepisu o proklamowaniu suwerenności republiki. Było to stanowisko republiki w zainicjowanej przez M. Gorbaczowa dyskusji nad projektem nowego układu związkowego⁹⁶. Pomijając szczegółową prezentację zawartych w niej przepisów, już w preambule podkreślono kierowanie się przy jej uchwaleniu zasadami zawartymi w układzie o stworzeniu ZSRR i przepisami Konstytucji ZSRR, dotyczącymi suwerenności republik radzieckich. Wskazano na konieczność wyeliminowania deformacji powstałych na skutek odejścia od „leninowskiej koncepcji radzieckiego państwa związkowego” oraz doprowadzenia do zgodności ustawodawstwa Azerbejdżańskiej SRR ze statusem republiki w składzie ZSRR. Azerbejdżan zdefiniowano jako suwerenną i socjalistyczną republikę w składzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (pkt. 1)⁹⁷. Słowo suwerenność zawarte w tytule ustawy miało zatem treść zgodną z konstytucjonalizmem radzieckim. Suwerenność oznaczała prawo do „samodzielnego realizowania przez Azerbejdżańską SRR najwyższej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej na całym terytorium w interesie wielonarodowego ludu republiki” (pkt 1). Dopuszczono jej „ograniczenia wynikające z dobrowolnego delegowania ZSRR określonych spraw” (pkt 2). Ważnym przymiotem suwerenności uczyniono integralność terytorialną republiki: „suwerenność republiki rozpościera się na całe jej terytorium, obejmujące Nachiczewańską ASRR i Autonomiczny Obwód Górskiego Karabachu, które są nieodłączną częścią Azerbejdżanu”, „każda zmiana terytorium wymaga zgody wyrażonej w drodze referendum rozpisanego na mocy decyzji Rady Najwyższej Azerbejdżańskiej SRR” (pkt 5). W konsekwencji do wyłącznych kompetencji organów republiki zaliczono: 1) zapewnienie zgodności Konstytucji Nachiczewańskiej ASRR z Konstytucją

⁹⁴ *Postanowlieniye Prezidiuma Wierchownogo Sowjeta Azierbiejdżanskoj SSR O chodatajstwie deputatow sowieta narodnych dieputatow NKAO pieriedacze oblasti iz Azierbiejdżanskoj SSR w sostaw Armianskoj SSR ot 13 ijunia 1988 g.*, „Bakinskij raboczij”, 14 VI 1988.

⁹⁵ *Konstitucjonnyj Zakon Azierbiejdżanskoj SSR O suwierienitietie Azierbiejdżanskoj SSR ot 23 sientjabrja 1989 goda*, „Bakinskij raboczij”, 5 X 1989. Też: *K sojuzu suwieriennych narodow...*, s. 155–162.

⁹⁶ Pierwszy projekt opublikowano 24 listopada 1990 r., „Izwestija”, 24 XI 1990.

⁹⁷ W art. 76 Konstytucji ZSRR zapisano: „Republika związkowa jest suwerennym socjalistycznym państwem radzieckim, które połączyło się z innymi republikami radzieckimi w Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich”, *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1978.

Azerbejdżańskiej SRR, 2) określenie organizacji i trybu działania najwyższych i terenowych organów władzy, 3) tworzenie i likwidowanie republik autonomicznych i obwodów autonomicznych, 4) kierowanie realizacją budżetu Nachiczewańskiej ASRR, AOGK, rejonów i miast podległych władzom republiki (pkt 12). Dla władz republiki zawarowano prawo ogłoszenia na całym (lub części) terytorium stanu wyjątkowego i wprowadzenia specjalnych form zarządzania. Jedynym odstępstwem od radzieckiego konstytucjonalizmu było przyznanie sobie prawa do nawiązywania bezpośrednich stosunków międzynarodowych z innymi państwami (pkt 14).

Zachowawczy charakter władz Azerbejdżanu ukazują wydarzenia po 3 kwietnia 1990 r., a więc po dniu, kiedy Rada Najwyższa ZSRR przyjęła ustawę o trybie rozwiązywania problemów związanych z wyjściem republiki związkowej z ZSRR, będącą *de facto* prawną podstawą do rozpadu imperium radzieckiego. W wyborach parlamentarnych (w 1990 r.) na 1190 ubiegających się o mandaty tylko 231 kandydatów reprezentowało Blok „Demokratyczny Azerbejdżan”, który zdobył ostatecznie 31 mandatów. Pozostałe 249 przypadło komunistom⁹⁸. Nie zyskały poparcia umiarkowane hasła opozycji wprowadzenia w kraju modelu tureckiego. Zdecydowała o tym w przeważającej mierze pogarszająca się sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju, jak i wewnętrzne rozbieżności Ludowego Frontu Azerbejdżanu, a nie obowiązujące stanu wyjątkowego i tzw. intrygi polityczne⁹⁹. Sytuacja nie ulegała stabilizacji i 11 czerwca 1990 r. Rada Najwyższa Azerbejdżańskiej SRR wprowadziła stan nadzwyczajny na granicy z Armenią¹⁰⁰. Azerbejdżan jako jedyna republika kaukaska postanowił uczestniczyć w ogólnozwiązkowym referendum w sprawie zachowania odnowionego Związku jako federacji równoprawnych suwerennych socjalistycznych republik (254 deputowanych – „za”, 43 – „przeciw”¹⁰¹). Panowało przekonanie, że w sytuacji jego zbankrutowania przez Armenię zmieni się stosunek władz związkowych do istniejącego konfliktu oraz umocni się pozycja władz Azerbejdżanu w relacjach z ZSRR¹⁰². Do urn (17 marca 1991 r.) stawiło się 75% uprawnionych, z których 93% opowiedziało się za utrzymaniem odnowionego ZSRR¹⁰³. Ponadto Ajaz Mutalibow w czasie puczu sierpniowego (z 30 sierpnia 1991 r.) opowiedział się po stronie Głównego Komitetu Sytuacji Nadzwyczajnej (*Głównyj Komitet*

⁹⁸ T. Kasumowa, *Azerbejdżan posle wyborow*, „Trud”, 3 XI 1990 r. Frekwencja wyniosła 78,5%, w tym na obszarach wiejskich dochodziła do 90–95%. W większych ośrodkach miejskich, w tym w Baku, do urn wyborczych udało się mniej niż połowa wyborców.

⁹⁹ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 547.

¹⁰⁰ E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 403.

¹⁰¹ „Litieraturnaja Gazieta”, 13 III 1991, nr 10.

¹⁰² Reakcją władz związkowych było przeprowadzenie kontroli dowodów osobistych i meldunków osób przebywających na terenie Górskiego Karabachu oraz wydalenie osób postronnych. E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 405.

¹⁰³ E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe...*, s. 40.

Czriezwyczajnogo Položenija, GeKaCzePe)¹⁰⁴. Dopiero po jego upadku, 30 sierpnia 1991 r. uchwalono Deklarację Rady Najwyższej Republiki Azerbejdżańskiej „O odbudowie niepodległości państwowej Republiki Azerbejdżańskiej”¹⁰⁵, a także polecono Prezydium Rady Najwyższej w ciągu dwóch dni opracować projekt aktu konstytucyjnego¹⁰⁶. Po zwycięstwie A. Mutalibowa w pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich (z 8 września 1991 r.) podpisał on Akt konstytucyjny „O państwowej niepodległości Republiki Azerbejdżańskiej” (z 18 października 1991 r.)¹⁰⁷. W dniu 26 listopada 1991 r. zwołana w trybie nadzwyczajnym Rada Najwyższa Azerbejdżańskiej Republiki przyjęła uchwałę o likwidacji Autonomicznego Obwodu Górskiego Karabachu¹⁰⁸.

Wskazana wcześniej specyfika społeczeństwa azerskiego i jego elit, chociaż wyjaśnia zachowania władz i podejmowane przez nie decyzje, to nie stanowi odpowiedzi na pytanie o motywacje utrzymywania związków z ZSRR do samego końca jego istnienia. Uproszczeniem byłoby sprowadzenie sprawy do charakterystyki ludności zakaukaskiej, u której wykazywanie lojalności jest nierzadko działaniem pozornym, oznaczającym w istocie brak akceptacji i prowadzenie samodzielnych poszukiwań oczekiwanego rozwiązania¹⁰⁹. Odpowiedzią zdaje się być potencjał militarny ZSRR zlokalizowany na obszarze republiki (największy na Zakaukaziu), a dokładniej chęć jego przejęcia. Mówiąc inaczej – starano się nie podejmować działań, które mogłyby zburzyć obraz Azerbejdżanu jako lojalnego sprzymierzeńca władz związkowych, a więc takich, które nie prowokowałyby przewencyjnego wycofywania zgromadzonego w republice arsenału Armii Czerwonej. Jego przejęcie nie tylko czyniłoby z Azerbejdżanu najsilniejsze militarnie państwo na Zakaukaziu, ale także dawałoby nowe możliwości rozwiązania kwestii ormiańskiej. W układzie przejęcia plany Azerbejdżanu sprawdziły się i w 1992 r. został zakończony proces spadkowy. Plany Azerbejdżanu potwierdzają wydarzenia po rozpadzie ZSRR, które trwają po dzień dzisiejszy.

¹⁰⁴ A. Kazinian, *Poligon...*, s. 540. Też: E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 406.

¹⁰⁵ *Dieklaracija Wierchownogo Sowjeta Azierbiejdżanskoj Riespubliki O wosstanowlienii gosudarstwiennoj niezawisimosti Azierbiejdżanskoj Riespubliki prinjata na wnieoczeriednoj siessii Wierchownogo Sowjeta ot 30 awgusta 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 3 IX 1991.

¹⁰⁶ *Postanowlienije Wierchownogo Sowjeta Azierbiejdżańskoj Riespubliki O podgotowkie projekta Akta O wostanowlienii gosudarstwiennoj niezawisimosti Azierbiejdżańskoj Riespubliki ot 30 awgusta 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 3 IX 1991.

¹⁰⁷ *Konstitucionnyj Akt O gosudarstwiennoj niezawisimosti Azierbiejdżanskoj Riespubliki ot 18 oktjabria 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 7 XI 1991.

¹⁰⁸ Bezpośrednią przyczyną takiego kroku było zestrzelenie nad Karabachem (20 listopada 1991 r.) śmigłowca z 23 osobami na pokładzie, w tym Sekretarza Stanu Azerbejdżanu T. Ismailowa, współpracowników ministerstwa obrony narodowej, a także obserwatorów z Rosji i Kazachstanu. E. Ismailow, *Oczerki...*, s. 409.

¹⁰⁹ A. Jazykowa, *Siewiernyj Kawkaz. Problemy ekonomiki i polityki*, Moskwa 2008, s. 63.

Okres niepodległości Republiki Armenii i Azerbejdżańskiej Republiki

Wraz z rozpadem ZSRR oraz proklamowaniem przez Armenię i Azerbejdżan niepodległości, konflikt o AOGK nabrał nowego wymiaru i tempa. Władze autonomii postanowiły skorzystać z prawa do samookreślenia i wybrać tzw. trzecie rozwiązanie, tzn. nie pozostawać ani w składzie Armenii, ani Azerbejdżanu. Dnia 2 września 1991 r. Rada Narodowa rozpoczęła proces proklamowania niepodległości, uchwalając w Stepanakercie Deklarację „O powstaniu Republiki Górskiego Karabachu”¹¹⁰. Terytorium państwa zarysowano w granicach obszaru zajmowanego dotychczas przez AOGK i przyległego do niego rejonu szaumiańskiego (Karwaczar). Odpowiedzią Azerbejdżanu było wspomniane zniesienie autonomii. W zaistniałej sytuacji, władze w Stepanakercie postanowiły potwierdzić swoją decyzję wolą narodu¹¹¹. Rozpisano referendum w sprawie niepodległości. Do urn (10 grudnia 1991 r.) stawiło się 82,2% uprawnionych. W głosowaniu, które przeprowadzono w obecności obserwatorów zagranicznych, odpowiadano na pytanie: Czy zgadzasz się, aby proklamowana Republika Górskiego Karabachu była niepodległym państwem samodzielnie określającym formy współpracy z innymi państwami i społecznościami?¹¹². Za niepodległością opowiedziało się 99,89% głosujących¹¹³. Mając legitymację mieszkańców, 6 stycznia 1992 r. uchwalono Deklarację „O państwowej niepodległości Republiki Górskiego Karabachu”¹¹⁴. Decyzji tej nie uznało jednak żadne państwo, w tym Armenia¹¹⁵. Kroku takiego nie uczyniła tak-

¹¹⁰ *Deklaracja O prowozłoszenii Nagorno Karabachskoj Riespubliki ot 2 sientjabrja 1991 g.*, [w:] *Status Nagornogo Karabacha w polityko-prawowych dokumentach*, Jerevan 1995, s. 69–70.

¹¹¹ W literaturze ormiańskiej często wskazuje się, że chodziło o spełnienie wymogu ustawy ZSRR o wyjściu z ZSRR. M.in. *Basic fact about Karabakh conflict for discussions on Karabakh conflict*, Yerevan 2009, s. 57–58.

¹¹² *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 711.

¹¹³ Zgodnie z *Tymczasową pragmatyką Republiki Górskiego Karabachu przeprowadzenia referendum* decyzja jest podjęta w głosowaniu, jeżeli uczestniczy w nim ponad połowa z uprawnionych, *Akt grupy niezawisimych nabludatielej O riezultatach riefierenduma o niezawisimosti Nagorno-Karabachskoj Riespubliki ot 10 diekabrja 1991 g.*, [w:] *Status Nagornogo Karabacha...*, s. 85–87; *International Crisis Group, Nagorno-Karabakh: A Plan for Peace, Europe Report 167*, 11 October 2005, p. 4.

¹¹⁴ *Deklaracja O gosudarstwiennoj niezawisimosti Nagorno-Karabachskoj Riespubliki ot 1 janwarja 1992 g.*, [w:] *Status Nagornogo Karabacha...*, s. 88–89. Pierwsze wybory parlamentarne odbyły się w 1991 r. Kolejne przeprowadzono w latach 1995, 2000, 2005, 2010. Wybory prezydenckie przeprowadzono w latach 1996, 1997, 2002, 2007, 2012.

¹¹⁵ Prawo mieszkańców do samookreślenia uchwalił jedynie parlament australijskiego stanu Nowa Południowa Walia (24 X 2012 r.). Natomiast Urugwaj, który jako pierwszy – w 1965 r. – uznał ludobójstwo Ormian w imperium otomańskim, od 2011 r. zapowiada uznanie niepodległej państwowości Górskiego Karabachu. Liczono, że stanie się to po wizycie delegacji urugwajskiego parlamentu w Stepanakercie (listopad 2012 r.). Polska ludobójstwo Ormian uznała w 2005 r., a Rosja w 1995 r., www.studium.uw.edu.pl, www.konserwatyzm.pl z 30 X 2012 r., dostęp: 02.01.2013.

że Rosja, która po tym jak Azerbejdżan odmówił przystąpienia do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i skierował się w stronę Organizacji na rzecz Demokracji i Rozwoju Gospodarczego (*Organisation for Democracy and Economical Development*, GUAM¹¹⁶), generalnie opowiada się po stronie Armenii. Obecnie Republika Górskiego Karabachu jest – zgodnie z jej konstytucją¹¹⁷ – republiką prezydencką, z własną władzą ustawodawczą – Zgromadzeniem Narodowym, wykonawczą i sądowniczą, posiada flagę, godło i hymn.

Po proklamowaniu niepodległości przez Górski Karabach, nie trzeba było długo czekać na reakcję Azerbejdżanu. Z wykorzystaniem potencjału przejętego po Armii Czerwonej opanował on większość ziem Karabachu. Wybuchła otwarta wojna ormiańsko-azerska. Powstańcy ormiańscy ostatecznie wyparli wojska Azerbejdżanu ze spornych obszarów oraz przyległych ziem należących do Azerbejdżanu. Dnia 5 maja 1994 r. w Biszkeku podpisano rozejm, który obowiązuje od 12 maja 1994 r. po dzień dzisiejszy¹¹⁸. Nadal zdarzają się incydenty i wymiana ognia, będąca wynikiem wysyłania przez obie strony grup zwiadowczych. Na granicy nie ma sił pokojowych, a tylko wzmocnione posterunki wojsk ormiańskich i azerskich.

Proces pokojowego rozwiązania konfliktu

Sprawa trafiła na arenę międzynarodową. Pierwsze próby zażegnania konfliktu z udziałem państw trzecich miały miejsce już w dniach 20–23 września 1991 r. Z misją dobrej woli wystąpili prezydenci Rosji (Borys Jelcyn) oraz Kazachstanu (Nursułtan Nazarbajew). W podpisanym *comunique* zawarto plan etapowej normalizacji sytuacji. W pierwszej kolejności miało nastąpić: 1) wstrzymanie ognia, 2) anulowanie wszystkich niekonstytucyjnych aktów dotyczących Górskiego Karabachu wydanych przez Azerbejdżan i Armenię, 3) uznanie pełnomocnictw legalnych organów władzy, 4) wyprowadzenie wojsk z wyłączeniem sił spraw wewnętrznych i obrony narodowej ZSRR (miały zabezpieczać porządek), 5) powołanie roboczej grupy obserwatorów, składającej się z przedstawicieli Rosji i Kazachstanu. W dalszej kolejności – powrót deportowanych, zwolnienie zakładników, odblokowanie transportu kolejowego, powietrznego oraz łączności. Realizację programu przewidywano do 1 stycznia 1992 r.¹¹⁹. W sprawę uregulowania sytuacji w regionie włączył się także Iran. Dnia 7 maja 1992 r. na zaproszenie prezydenta Ali Akbara Haszemi Rafsandżanego gościli w Teheranie prezydenci Armenii (Lewon Ter-Petrosjan)

¹¹⁶ Od pierwszych liter nazw państw członkowskich: Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan, Mołdowa.

¹¹⁷ Referendum w sprawie jej przyjęcia przeprowadzono 10 XII 2006 r.

¹¹⁸ *Biszkiejskij protokół* ot 5 maja 1994 g., www.nkr.am; *Soglaszenije protivoborstwu-juszczich storon – Azierbiejdzana, Armenii i Nagornogo Karabacha O połnom prekraszczienii diejstwij* ot 11 maja 1994 g., www.rn.kazimirov.ru.

¹¹⁹ *Sowmiestnoje kommunikie Ob itogach posredniczeskoj missii priezidentow B. Jelcyna i N. Nazarbajewa, 23 sientjabrja 1991 g.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 703.

i Azerbejdżanu (Jakub Mamiedow). Ustalono, że do Armenii, Azerbejdżanu i Górskiego Karabachu uda się z wizytą roboczą specjalny wysłannik Iranu i tydzień później nastąpi zaprzestanie walk oraz otwarcie dróg komunikacyjnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki¹²⁰. W późniejszym czasie negocjacje prowadzone były w trzech formach: spotkania w ramach Grupy Mińskiej, negocjacje „2+1” (Armenia, Azerbejdżan plus Rosja/Francja/Stany Zjednoczone Ameryki Północnej) oraz negocjacje w ramach Procesu Praskiego.

Negocjacje w ramach Grupy Mińskiej datują się od 1992 r. Grupa Mińska OBWE (*The OSCE Minsk Group*) powstała z inicjatywy zgłoszonej na posiedzeniu Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w dniu 30 stycznia 1992 r. w Helsinkach, aby zwołać konferencję pokojową w sprawie Górskiego Karabachu¹²¹. W skład Grupy (została utworzona 24 marca 1992 r.)¹²² weszli ministrowie spraw zagranicznych: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Czech, Francji, Niemiec, Rosji, Słowacji, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Szwecji, Turcji i Włoch. Obecnie (od 14 lutego 1997 r.) pracuje ona pod współprzewodnictwem Rosji, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej¹²³. Pierwotnie jej zadaniem było przygotowanie planu pokojowego rozwiązania sporu zgodnie z zasadami OBWE i przy współpracy z ONZ. Okazało się to jednak trudne do zrealizowania. Za każdym razem któraś z zaangażowanych stron odrzucała składane propozycje¹²⁴. W listopadzie 1998 r. współprzewodnictwo ustaliło projekcję przyszłego statusu Górskiego Karabachu, który w negocjacjach akceptowali przedstawiciele Armenii i Azerbejdżanu oraz Górskiego Karabachu. Górski Karabach miał być samodzielnym tworem państwowym w granicach dotychczasowego Autonomicznego Okręgu Górskiego Karabachu, tworzącym z Azerbejdżanem wspólne państwo. Poza kwestiami statusu Górskiego Karabachu plan obejmował sprawy związane z korytarem lądowym, rejonem Szuszi, sprawy przerwania działań zbrojnych. Wzdłuż granic Górskiego Karabachu postanowiono utworzyć zdemilitaryzowaną i niezamieszkałą strefę buforową, w której miały być rozmieszczone wielonarodowe siły OBWE. Wycofywanie wojsk (armenjskich i azerskich) miało odbywać się w dwóch etapach, zgodnie z planem opracowanym przez Grupę Planowania Najwyższego

¹²⁰ *Sowmiestnoje zajawlienije gław gosudarstw Islamskoj Riespubliki Iran, Azierbiejdżanskoj Riespubliki i Riespubliki Armenija w Tiegieranie ot 7 maja 1992 g.*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 717.

¹²¹ Białoruś zadeklarowała gotowość bycia gospodarzem konferencji, stąd nazwa grupy.

¹²² *Pierwaja dopołnitelnaja wstrecza sowieta SBSJe w Hielsinki, 24 marta 1992*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 717. Też: www.osce.org/documents, dostęp 29.01.2013.

¹²³ Idea współprzewodnictwa została zgłoszona na posiedzeniu w Budapeszcie (6 XII 1994 r.). Jako pierwszą wybrano Rosję, a następnie Francję, co spotkało się ze sprzeciwem Azerbejdżanu, który zaproponował Stany Zjednoczone. Ostatecznie 14 II 1997 r. dokończono Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

¹²⁴ W latach 1992–2007 złożono trzy podstawowe projekty rozwiązania sporu, które były odrzucane przez jedną ze stron.

Szczegół¹²⁵. Propozycja miała wyraźnie proazerski charakter i została odrzucona przez Armenię. Pierwsze rozwiązanie, zaakceptowane przez obie strony, udało się wypracować dopiero w 2007 r. Znane jest ono jako Zasady Madryckie (spotkanie współprzewodniczących w Madrycie 29 XI 2007 r.). Obejmowały one cztery kluczowe działania:

- 1) wycofanie Ormian z obszarów wokół Górskiego Karabachu (wojska ormiańskie faktycznie zajmowały obszar wykraczający poza granice Górskiego Karabachu),
- 2) pozostawienie Armenii korytarza łączącego ją z Górskim Karabachem (korytarz lacyński),
- 3) określenie przyszłego statusu Górskiego Karabachu w drodze referendalnej,
- 4) powrót uchodźców.

Generalnie obie strony akceptowały ustalone działania, jednak nadawały im różną treść. Jako przykład wskazać można kwestię przeprowadzenia referendum, którego wynik miał zdecydować o ostatecznym statusie prawnym Górskiego Karabachu. Strona ormiańska interpretowała je jako poznanie woli mieszkańców Górskiego Karabachu, podczas gdy Azerowie rozumieli to jako głosowanie wszystkich mieszkańców Azerbejdżanu.

Występowały przy tym trzy elementy utrudniające osiągnięcie porozumienia. Pierwszym z nich było traktowanie „mapy drogowej” jako całościowego pakietu, a więc jego wypełnienie wymagało akceptacji wszystkich zawartych w nim postanowień jednocześnie. Drugim – naciski przedstawicielstwa Górskiego Karabachu na bezpośredni udział w negocjacjach. Trzecim – stanowisko zajmowane przez

¹²⁵ Ponadto przewidywał on: 1) uznanie, że Górski Karabach jest republiką, 2) Azerbejdżan i Górski Karabach podpiszą porozumienie o rozgraniczeniu kompetencji i delegowaniu pełnomocnictw, które będzie miało moc aktu konstytucyjnego, 3) Azerbejdżan i Górski Karabach utworzą wspólny komitet, składający się z prezydentów, premierów, przewodniczących parlamentów obu państw, który będzie decydował o polityce i działaniach w sferach odniesionych do wspólnych kompetencji, 4) w Baku i Stepanakercie utworzone zostaną przedstawicielstwa, 6) prawo Górskiego Karabachu do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej w sferze ekonomicznej, handlowej, naukowej, kulturalnej, sportowej i humanitarnej oraz utrzymywania kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, 7) prawo uczestniczenia Górskiego Karabachu w prowadzeniu polityki zagranicznej Azerbejdżanu w sprawach jego dotyczących (decyzje w sprawach wspólnych wymagać będą zgody obu stron), 8) prawo do posiadania przez Górski Karabach przedstawicieli w azerskich placówkach zagranicznych w państwach, w których ma szczególne interesy, 9) swobodny przepływ towarów przez granicę między Azerbejdżanem i Górskim Karabachem (opłat celnych). Ponadto Karabach miał mieć przyjętą w referendum konstytucję, prawo samodzielnego tworzenia organów władzy, własny system prawny (ustawodawstwo Azerbejdżanu miało obowiązywać, o ile nie jest sprzeczne z Konstytucją i prawem Górskiego Karabachu), prawo emisji środków płatniczych, własną gwardię narodową i policję (wojsko i policja Azerbejdżanu miała nie mieć prawa wstępu do Górskiego Karabachu, chyba że takie będzie jego życzenie). W Górskim Karabachu pierwszym oficjalnym językiem miał być ormiański, a drugim azerski. Ormianie uzyskiwali prawo wyemigrowania do Armenii i ubiegania się o obywatelstwo tego państwa. *Sopriedsedatielstwo Minskoj grupy OBSE. O principiah wsieobjemluszczego uriegulirovanija nagorno-karabachskogo woorużiennogo konflikta, nojabr 1998*, [w:] *Nagornyj Karabach...*, t. 1, s. 767.

Turcję, która pozostawała w bliskich stosunkach z Azerami i historycznym konflikcie z Ormianami. Stąd też, w 2009 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej Barack Obama zgłosił inicjatywę prowadzenia rozmów równoległych, znaną jako Protokół z Zurichu. Zakładała ona dokooptowanie do rozmów Turcji i równoczesne regulowanie kwestii Górskiego Karabachu i stosunków ormiańsko-tureckich. Sprzeciwił się temu Azerbejdżan, grożąc, w przypadku ratyfikowania Protokołu przez Turcję, zerwaniem z nią stosunków dyplomatycznych. Ostatecznie nie ratyfikowała go ani Turcja, ani Armenia. Postawiło to Grupę Mińską w trudnej sytuacji i zmusiło do zredefiniowania zadań, jakie legły u podstaw jej powstania. W zaistniałych warunkach celem aktywności grupy przestało być rozwiązanie sporu, a stało się nim osiągnięcie konsensusu niezbędnego dla rozpoczęcia rozmów pokojowych. Rozwiązanie widziano w wypracowaniu nowych podstaw prowadzenia negocjacji w oparciu o zmodyfikowane Zasady Madryckie, a dokładniej – uznanie, że będą nimi te ustalenia, które dotychczas nie budziły zastrzeżeń żadnej ze stron. Decyzję w tej sprawie podjęto 10 lipca 2009 r. na spotkaniu G-8 we włoskim mieście L'Aquila. W opublikowanym oświadczeniu¹²⁶, wychodząc z zasad zapisanych w Akcie Końcowym KBWE – nieużywania siły, integralności terytorialnej, równoprawności i prawa narodów do samookreślenia, sformułowano projekt nowej mapy drogowej uregulowania problemu karabaskiego¹²⁷. Współprzewodniczącą Grupy Mińskiej zobowiązano do opracowania znowelizowanego tekstu Zasad Madryckich oraz przedłożenia go prezydentom Armenii i Azerbejdżanu. Stało się to na przełomie grudnia 2009 i stycznia 2010 r. Azerbejdżan już w marcu ustosunkował się do złożonych propozycji, uznając, że ma pewne uwagi i zastrzeżenia, ale mają one charakter techniczny. Równocześnie Elmar Mammadyarov, minister spraw zagranicznych Azerbejdżanu, ujawnił istnienie kolejnej propozycji rozwiązania konfliktu¹²⁸, która miałaby być realizowana etapami, a nie jako całościowy pakiet. Etap pierwszy przewidywał:

1. Opuszczenie przez siły Armenii miejscowości Agdam, Fuzuli, Cebrail, Zengilan i dzielnic Gadabay (Kedabek) Azerbejdżanu, które graniczą z Górskim Kara-

¹²⁶ *Organization for Security and Co-operation in Europe. Minsk Group, Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries*, press release, L'Aquila, Italy, 10 July 2009, www.osce.org, dostęp 29.02.2013.

¹²⁷ Obejmował on: 1) zwrot Azerbejdżanowi terytoriów wokół dotychczasowego Autonomicznego Okręgu Górskiego Karabachu, 2) zapewnienie Górskiemu Karabachowi tymczasowego statusu z gwarancją bezpieczeństwa i samorządności, 3) zapewnienie Armenii korytarza łączącego ją z Górskim Karabachem, 4) określenie przyszłego statusu prawnego Górskiego Karabachu zgodnie z wolą jego mieszkańców, wyrażoną w mającym moc wiążącą referendum, 5) powrót do swoich domów wszystkich przesiedlonych oraz uciekinierów, 6) udzielenie międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa Górskiemu Karabachowi i przeprowadzenie operacji pokojowych.

¹²⁸ Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy jest to nowa propozycja, czy też modyfikacja/połączenie Zasad Madryckich i ich azerskiej interpretacji. Radio Free Europe/Radio Liberty, 13 III 2010 r., www.rferl.org, dostęp 03.01.2013.

bachem, a także 13 wiosek w okupowanej dzielnicy Laczyn, która znajduje się między Górkim Karabachem i Armenią.

2. Zwołanie konferencji potencjalnych dawców środków finansowych na odbudowę terenów po konflikcie.
3. Ustanowienie obserwatorów pokojowych, z celem nadzorowania bezpieczeństwa powracających do domów Azerów.

Drugi etap sprowadzać się miał do wycofania pozostałych wojsk z Laczyn (Berdzor) i Kelbajar oraz powrotu uchodźców azerskich. Na tym etapie przewidywano też podjęcie decyzji o statusie Górskiego Karabachu w ramach Azerbejdżanu, a więc z poszanowaniem jego integralności terytorialnej, przeprowadzenie referendum w tej sprawie, a także ustalenie zasad zapewnienia mu bezpieczeństwa i samorządności. Komentując status Górskiego Karabachu, Elmar Mammadyarov określił go jako „wysoki poziom autonomii”, na wzór statusu Tatarstanu i Baszkirii w Federacji Rosyjskiej. Wiele spraw pozostawało jednak niewyjaśnionych, w tym terminy wycofywania wojsk i podmiot uczestniczący w referendum.

Armenia stanowisko wobec planu z L'Aquila przedstawiła 17 czerwca 2010 r. na spotkaniu trójstronnym (Armenia–Azerbejdżan–Rosja) w St. Petersburgu, stwierdzając, że Zasady Madryckie zaakceptowała dwa lata wcześniej, a wszystkie późniejsze rozwiązania traktuje jako sprawy techniczne¹²⁹.

Zasady sformułowane w L'Aquila powtórzyli prezydenci Rosji (Dmitrij Miedwiediew), Francji (Nicolas Sarkozy) i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (Barack Obama) na szczycie w kanadyjskim mieście Moskoka (26 czerwca 2010 r.). Tam też, pomimo wcześniejszego braku zasadniczych zastrzeżeń, Azerbejdżan wycofał się z uznania Zasad Madryckich jako podstawy do rozwiązania konfliktu. W przyjętym oświadczeniu potwierdzono poparcie dla działań zmierzających do wypracowania podstaw uregulowania konfliktu zgodnie z zasadami Aktu KBWE i tymi, które zostały zawarte w oświadczeniu zaprezentowanym w czasie szczytu G-8 w L'Aquila (wymieniono je). Skonstatowano, że prezydenci Armenii i Azerbejdżanu powinni zrobić kolejny krok na drodze do porozumienia. Ministrom spraw zagranicznych polecono, aby aktywnie współdziałali w procesie przewycięzania różnic zdań. Podobna retoryka towarzyszyła kolejnym spotkaniom, m.in. w Astanie (1 grudnia 2010 r.) czy Los Cabos (18 czerwca 2012 r.). Za każdym razem potwierdzano gotowość dialogu, konieczność poszukiwania rozwiązań wolnych od użycia siły, naruszenia integralności terytorialnej, przestrzegania zasad równości, samorządności i samookreślenia. Zgodnie akcentowano konieczność wykazania woli politycznej oraz przygotowania społeczeństwa do planowanych działań. Za każdym razem odwoływano się do zasad prawa międzynarodowe-

¹²⁹ Azerskie radio „Azadaliq Radiosu”, 26 VI 2010, www.azadaliqradiosu.az, dostęp 03.01.2013.

go, Statutu ONZ, Aktu Końcowego KBWE oraz oświadczeń ze szczytów w L'Aquila (10 lipca 2009 r.) i Moskoka (26 czerwca 2010)¹³⁰.

W obliczu małej efektywności prac na forum Grupy Mińskiej państwa będące współprzewodniczącymi Grupy postanowiły uruchomić drugi proces negocjacyjny – rozmowy bilateralne prezydentów Armenii i Azerbejdżanu z udziałem prezydenta Rosji/Francji/Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej jako osób pośredniczących w nawiązaniu dialogu między zwaśnionymi stronami, tzw. proces 2+1. Do dnia dzisiejszego spotkań na szczycie w ramach 2+1 odbyło się wiele. Pierwsze z nich miało miejsce w czasie waszyngtońskiego szczytu NATO w kwietniu 1999 roku. Zarówno charakter konfliktu, interesy stron, jak i postrzeganie przez Armenię i Azerbejdżan pośredników od samego początku skazane były na brak sukcesów. Francja traktowana była jako sprzymierzeniec Armenii, a także jako byłe państwo kolonizujące inne kraje i narody. Jej argumenty o konieczności przestrzegania prawa do samookreślenia i pokojowego rozwiązywania sporów nie brzmiały wiarygodnie i przekonywująco. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej znalazły się w Grupie z Mińska z inicjatywy Azerbejdżanu. Dodatkowym elementem osłabiającym ich inicjatywę była prowadzona polityka zagraniczna, w tym angażowanie sił zbrojnych w różnych częściach świata dla obrony własnych interesów i częste odwoływanie się do presji ekonomicznej. Równie niewiarygodnym partnerem była Rosja – z uwagi na jej miejsce w obarczonym za powstanie konfliktu ZSRR, polityce prowadzonej wobec secesjonistycznych dążeń narodów zamieszkanych na obszarze federacji, a także ekonomicznej atrakcyjności. Pomimo tego warto zwrócić uwagę na kilka inicjatyw, jakie pojawiły się w czasie ich trwania. W kwietniu 2004 r. w Key West prezydenci Armenii i Azerbejdżanu spotkali się z udziałem Sekretarza Stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej Colina Powella. Powrócono wówczas do projektu Paula Goblea, tzw. GOBLE-2¹³¹. Był on mało realny już w chwili powstania.

¹³⁰ Pod oświadczeniem swoje podpisy zostawili: prezydent Rosji D. Miedwiediew, Sekretarz Stanu H. Clinton, premier Francji F. Filloni, prezydent Armenii S. Sargsjan i prezydent Azerbejdżanu I. Alijew.

¹³¹ Były dwa plany: GOBLE-1 z 1992 r., promowany przez ówczesnego prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej G. Busha, i GOBLE-2. GOBLE-1 przewidywał: 1) przekazanie części Górskiego Karabachu Armenii wraz ze źródłami rzek płynących do Azerbejdżanu, 2) przekazanie pod kontrolę Azerbejdżanu pasa ziemi oddzielającego go od Nachiczewania (tzw. korytarz Meghri). GOBLE-2 z 1996 r. zakładał natomiast: 1) wymianę rejonu Meghri na zachodnią część nachiczewańskiej autonomii, gdzie na 9 kilometrach granicy ona z Turcją, przy czym: Górski Karabach wraz z korytarzem lądowym miał przejść pod jurysdykcję Armenii, odblokowana ma być granica ormiańsko-turecka, rozwiązuje się tym samym problem Nachiczewania jako enklawy, granica między Armenią i Iranem jest utrzymana, ale przesunięta trochę na północ. To ostatnie rozwiązanie miało duże znaczenie z punktu widzenia geopolityki, bowiem przekazanie części Nachiczewania Armenii niemożliwym czyniłoby połączenie się Turcji i Azerbejdżanu. *Plan Goblea po karabachskiej problemie do sich por jawniajatsja przedmiotom intiensywnogo obsużdienija*, 14 III 2008, www.panarmenian.net, dostęp 05.01.2012. Trzecim znanym planem jest Plan Johna Maresca, który przewidywał utworzenie państwa stowarzyszonego. Górski Karabach w granicach z 1988 r. miał być częścią Azerbejdżanu, ale na zasadach stowarzyszenia z prawem utrzymywania przedstawicielstw

Nie uwzględniał mentalności ludności ormiańskiej i azerskiej i ich przywiązania do własnej ziemi¹³². Oddanie ziemi przeciwnikowi przez oba narody traktowane było jako sprzeniewierzenie się narodowi.

Także Rosja podejmowała własne próby mediacyjne. Dnia 2 listopada 2008 r. w pałacu Majendorf (obwód moskiewski) na szczycie zorganizowanym z inicjatywy prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa spotkali się prezydenci Armenii i Azerbejdżanu. Podpisano wówczas tzw. Deklarację z Mejendorfu. Tak jak w innych dokumentach, potwierdzono w niej gotowość sprzyjania uregulowaniu sytuacji, zapewnienia w regionie stabilności i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego i Zasadami Madryckimi. Podkreślono doniosłość pośrednictwa szefów państw-współprzewodniczących Grupy z Mińska. Opowiedziano się za politycznymi środkami rozwiązania istniejących problemów i stworzeniem zgodnych z prawem gwarancji dla realizacji wszystkich aspektów zagadnienia i na wszystkich etapach ich rozwiązywania. Prezydenci Armenii i Azerbejdżanu potwierdzili, że nadal będą utrzymywali kontakty na szczycie i polecą swoim ministrom spraw zagranicznych zaktywizowanie działań¹³³. Duże nadzieje¹³⁴ (szczególnie w Moskwie) wiązano ze spotkaniem w Kazaniu (8 czerwca 2011 r., Dimitrij Miedwiediew, Serge Sargsjan i İlham Alijew). Liczono na podpisanie kolejnego wariantu nowelizacji Zasad Madryckich (opracowanego w Soczi 23 stycznia 2011 r.). Zakończyło się ono jednak fiaskiem. Pomijając stosunek państw do D. Miedwiediewa (wiadomo było, że kolejnym prezydentem zostanie Władimir Putin), a także doświadczenia Serge Sargsjana (jego poprzednik L. Ter-Petrosjan za wsparcie podobnych rozwiązań utracił w 1998 r. urząd), przedstawiony plan był niedopracowany. Dotyczyło to w pierwszej kolejności gwarancji dla samorządności Górskiego Karabachu w okresie przejściowym, tj. do chwili przeprowadzenia referendum. Mówiąc inaczej, Armenia miała oddać strategiczne dla siebie obszary, nie mając gwarancji w zakresie niepodległości Karabachu. Do grona wspierających proces ustalenia podstaw negocjacji dołączył także Komisarz do Rozszerzenia i Polityki Sąsiedzkiej Unii Europejskiej Stefan Ful, deklarując wsparcie finansowe dla pokojowego rozwiąza-

dypomatycznych. Karabach nie byłby jednak uznany za państwo suwerenne. Azerbejdżan nie miałby prawa utrzymywać broni ofensywnej przy granicy z Karabachem, a Armenia zobowiązana byłaby do zapewnienia swobodnego transportu i przepływu ludzi przez korytarz łączący do Karabachu, a Azerbejdżan przez korytarz Meghri do Nachiczewania.

¹³² GOBLE-1 przewidywał także likwidację granicy ormiańsko-irańskiej, co było nie do zaakceptowania. W 1998 r. P. Goble sam mówił o niedostatkach swoich projektów, ale też podkreślał konieczność patrzenia na nie w kontekście nowych uwarunkowań. Panarmenian net, 15 V 2008 r., www.armeniandiaspora.com, dostęp 05.01.2012.

¹³³ *Deklaracja Azerbejdżanskiej Republiki, Republiki Armenii i Rosyjskiej Federacji, 2 nojabrja 2008 goda, Moskowskaja Oblast, Zamok Majendorf*, <http://archive.kremlin.ru>, dostęp 15.09.2012.

¹³⁴ Wspierał B. Obama, N. Sarkozy, przewodniczący H. von Rumpoi, przewodniczący Komisji Europejskiej, J.M. Barosso. Stanowisko popierające znalazło się także w deklaracji G-8 z Deauville, Radio Azatutyun z 24 VI 2011, www.rus.azatutyun.am, dostęp 03.01.2013.

nia sporu i odbudowy terytoriów po zakończeniu konfliktu. Obejmować ono miało środki na wzmocnienie rozwoju społecznego i ekonomicznego regionu, odbudowę infrastruktury komunikacyjnej między regionami i państwami, wzmocnienie podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Deklaracja ta miała jednak raczej charakter propagandowy, gdyż uzależniono to wszystko od wcześniejszego porozumienia się stron¹³⁵.

Trzecim forum dialogu jest tzw. Proces praski. Zainicjowany on został przez Grupę z Mińska na spotkaniu w Pradze w kwietniu 2004 r. Obejmuje on spotkania ministrów spraw zagranicznych Grupy z Mińska¹³⁶. Pamiętać jednak trzeba o ograniczonych możliwościach forum, w sytuacji uznania w tym samym roku przez Grupę z Mińska, iż nie będą już przez nią przygotowywane żadne propozycje i rozwiązanie musi nastąpić z inicjatywy zainteresowanych.

Uwarunkowania szans pokojowego rozwiązania konfliktu

Pomimo wieloletnich wysiłków rozwiązanie sporu wydaje się być daleką perspektywą. Wynika to zarówno z dużego zaangażowania politycznego stron, radykalnie odmiennego podejścia do różnych spraw, jak też z rozbieżności interesów po stronie pośredników. W zaistniałej sytuacji trudno oczekiwać, aby któraś ze stron zademonstrowała wolę politycznej regulacji. Kluczowym elementem wydaje się być zdefiniowanie konfliktu przez władze odradzającej się Armenii (L. Ter-Petrosjan)¹³⁷. Dyskusyjna jest początkowa cezura obecnego konfliktu. Armenia wskazała na rok 1988. Dała tym samym argumenty wzmacniające pozycję Azerbejdżanu i postawiła siebie – w układzie prawnym – w trudnej sytuacji przy dążeniu do przyłączenia Karabachu do Armenii. W rzeczywistości, z punktu widzenia historii, jak i w układzie międzynarodowoprawnym, konflikt terytorialny sięga 1918 roku. Zarówno w dokumentach konferencji pokojowej w Paryżu (18 styczeń 1919–21 styczeń 1921), dokumentach Ligi Narodów, jak i dokumentach Azerbejdżanu mudżahedińskiego i radzieckiego oraz Armenii z czasów Dasznaków i socjalizmu, obszar Karabachu wskazywany był jako sporny. Za sprawą Wielkiej Brytanii przekazany został pod tymczasowy zarząd Azerbejdżanowi, który przyznał Ormianom Górskiego Karabachu prawo do samookreślenia (w latach 90. XX wieku było to dla nich prawo nabyte). Rozwiązanie o tymczasowym zarządzie, ugruntowane decyzjami bolszewickiej Rosji i dopiero co powstałego ZSRR, podejmowanymi we współdziałaniu z kemalistowską Turcją zostało zinterpretowane przez Azerbejdżan jako nabycie praw do Karabachu zgodnie z prawem międzynarodowym. Przyjmując (teoretycznie) odwołanie się do wykorzystywanej w czasach kolonialnych zasady *uti possidetis*, tłumaczonej jako sytuacja, w której dopóki nie zostanie rozstrzygnięty spór, dopóty ma być zachowany

¹³⁵ www.eastbook.eu, dostęp 17.11.2012.

¹³⁶ Jedno ze spotkań odbyło się w Warszawie (maj 2005 r.) przy okazji spotkania Rady Europy.

¹³⁷ Zwraca na to uwagę: *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 465 i n.

stan faktyczny¹³⁸. Administracyjne granice kolonialne (ich odpowiednikami mogą być granice republik związkowych w ramach ZSRR) poszczególnych terytoriów po uzyskaniu przez nich niepodległości mogą stać się zatem granicami międzypaństwowymi, można wyprowadzić błędny międzynarodowoprawnie i historycznie wniosek, że Górski Karabach jest częścią Azerbejdżanu, a więc dyskutujemy o secesji¹³⁹. Uznanie za początek konfliktu 1918 roku daje podstawy do domagania się realizacji nabytego i potwierdzonego przez Azerbejdżan prawa do samookreślenia i nie ma żadnego związku z zasadą nienaruszalności integralności terytorialnej, bo dotyczy terenu spornego. Zaproponowana przez Armenię cezura 1988 r., która ze zrozumiałych względów nie została podważona przez Azerbejdżan, uniemożliwia zarówno mówienie, że Azerbejdżan nigdy nie miał tytułu prawnego do Górskiego Karabachu, chociaż można dyskutować nad prawomocnością decyzji Kaukaskiego Biura RKP(b), jak i dowodzenie, że realizacja prawa do samookreślenia nie ma związku z naruszeniem zasady nienaruszalności integralności terytorialnej. Mówiąc inaczej – nie daje możliwości przeniesienia rozpatrywania konfliktu ze sfery politycznej w sferę prawa międzynarodowego. Problem nie sprowadza się przy tym do kwestii samookreślenia ani też przeciwstawności zasady samookreślenia i nienaruszalności integralności terytorialnej. Wątpliwości budzi dominujące rozpatrywanie konfliktu związanego z Górskim Karabachem tylko w wymiarze stosunków ormiańsko-azerskich, z pominięciem kontekstu historycznego jego powstania, który pokazuje, że samookreślenie (swobodne wyrażenie woli przez ludność) w tym przypadku miało być środkiem rozwiązania stanu tymczasowego, a nie celem samym w sobie. Opowiedzenie się za uproszczoną jego wizją jest równoznaczne z uznaniem, że sprawa samookreślenia Górskiego Karabachu jest wewnętrzną sprawą Azerbejdżanu, występuje tym samym problem relacji między dwoma równorzędnymi zasadami: samookreśleniem i integralnością. Wzbogacenie perspektywy o kontekst wydarzeń historycznych prowadzi do wniosku, że jest to spór terytorialny, którego rozwiązanie pozostawione być powinno swobodnie wyrażonej woli mieszkańców i nie ma podstaw do dyskusji o współzależności zasad.

Ze sprawą promowanego od samego początku przez Armenię prawa do samookreślenia¹⁴⁰ związane są jeszcze dwa zagadnienia. Po pierwsze, co prawda zasada ta, podobnie jak i zasada nienaruszalności integralności terytorialnej zawarta jest zarówno w dokumentach ONZ, jak i OBWE, jednak od chwili jej wprowadzenia do

¹³⁸ M. Arct, *Słownik wyrazów obcych. 31.000 wyrazów, wyrażen i przysłów cudzoziemskich*, Warszawa 1928.

¹³⁹ *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 470.

¹⁴⁰ Znalazło się ono m.in. w uchwale Rady Najwyższej Armeńskiej SRR „O propozycjach składanych Radzie Najwyższej ZSRR w sprawie problemu NKAO” z 19 IX 1989 r.: „Problem Karabachu nie jest sprawą sporu dwóch republik, ale kwestią wyrażenia woli przez naród NKAO i powinien być rozwiązany w oparciu o prawo do samookreślenia”. *Postanowlienije Wierchownogo Sowjeta Armijskoj SSR O przedłożenijach wnosimych w Wierchownyj Sowiet SSSR po rieszeniju problemy NKAO ot 17 sientjabrja 1989 g.*, „Kommunist” (Erewań), 23 IX 1989.

dnia dzisiejszego zmienił się do niej stosunek państw. Uwzględnienia wymaga fakt, że duża część państw zasiadających w ONZ swoją niepodległość uzyskała na skutek realizacji zasady prawa do samookreślenia i odbyło się to z naruszeniem zasady integralności terytorialnej. Po drugie, o ile w czasach obowiązywania radzieckiej przestrzeni prawnej stawianie na czele zasady samookreślenia, która leżała u podstaw ustroju ZSRR jako państwa federalnego, było umotywowane, o tyle uznawanie jej za klucz w pokojowym rozwiązaniu problemu po rozpadzie ZSRR straciło rację bytu zarówno ze względu na przyjętą cezurę czasową początku konfliktu, jak i pragmatyczną ocenę wydarzeń lat 90. na innych obszarach byłego ZSRR (np. referendum w Nachiczewaniu poprzedzone było jego „oczyszczeniem” z ludności narodowości ormiańskiej). W konsekwencji na dzień dzisiejszy napotykamy dwa przeciwstawne podejścia. Jedno, radykalne w tempie dochodzenia do rozwiązania konfliktu (podejście „pakietowe”), akcentujące realizację prawa do samostanowienia narodowego i negujące stosowanie zasady integralności terytorialnej, które prezentuje Armenia, oraz drugie, „etapowe”, i stawiające w pierwszej kolejności na zasadę integralności terytorialnej, przedstawiane przez Azerbejdżan.

Niejednorodność i zmienność stanowiska zajmowanego przez Armenię związana jest zarówno ze wspomnianymi uwarunkowaniami wewnętrznymi, jak i sytuacją gospodarczą tego kraju. Nie bez znaczenia jest i to, że nawet uznając prawo Armenii do Górskiego Karabachu trudno jest wytłumaczyć obecność jej wojsk na terenach Azerbejdżanu poza granicami Górskiego Karabachu. Armenia początkowo opowiadała się za ponownym zjednoczeniem jej i Górskiego Karabachu. Po proklamowaniu niepodległości przez Azerbejdżan zaczęła promować ideę: jeden naród – dwa państwa, stąd przywiązanie Armenii (wspieranej przez Rosję) do przedkładania zasady samookreślenia nad integralność terytorialną. Kiedy jednak pod koniec lat dziewięćdziesiątych Karen Demirczian (przewodniczący ormiańskiego parlamentu) zgłosił dwa warianty rozwiązania konfliktu (miały być omawiane w czasie spotkania Grupy Mińskiej w Stambule w 1999 r.), z których jeden opierał się na przyznaniu prawa do samookreślenia zarówno ludności ormiańskiej, jak i azerskiej zamieszkałej na spornym obszarze, a więc utworzeniu dwóch państw: ormiańskiego Karabachu i azerskiego Karabachu (Baku propozycji tej nie negowało)¹⁴¹, został zastrzelony w parlamencie ormiańskim przez nieznanych sprawców (27 października 1999 r.). Faktem jest, że powstałaby dziwna sytuacja, w której jedno państwo narodowe miałoby w swoich granicach inne państwo tego samego narodu. Akcentowanie samodzielnego bytu jednolitego Karabachu, jako kompromisowego rozwiązania

¹⁴¹ Drugi wariant obejmował utworzenie państwa Górskiego Karabachu jako kondominium znajdującego się pod wspólnym zarządem Armenii i Azerbejdżanu. Idea nie była nowa. Już w 1980 r. grupa pracująca pod przewodnictwem akademika T. Chaczaturowa proponowała, aby na terenie Karabachu, regionu Laczi, Zanzeguru (Południowa Armenia) oraz Nachiczewania utworzyć wolną strefę ekonomiczną. Pomysł ten powrócił w 1997 r. jako kompromisowe rozwiązanie mogące potencjalnie umożliwić podjęcie rozmów pokojowych. *Priedłożenija Karena Demirczana za kotoryje jego ubili*, www.news.am z 31 III 2011 r., dostęp 19.11.2012.

istniejącego problemu, cofnęło *de facto* wydarzenia do czasów pierwszej armeńskiej republiki¹⁴². Równocześnie, przy tak postawionej sprawie, Armenia nie uznała proklamowanej przez Karabach niepodległości. Podobnie z oceną przynależności Karabachu. L. Ter-Petrosjan mówił, że Karabach nigdy nie należał do Azerbejdżanu. Jego następca, Robert Koczarian głosił tezę, że *de iure* nie należał on od maja 1918 r. do kwietnia 1920 r. i taki stan ma też miejsce od chwili proklamowania przez Azerbejdżan niepodległości¹⁴³. Zwraca uwagę, że Armenia nie zajęła stanowiska wobec okresu władzy radzieckiej.

Uwzględniając tylko te uwarunkowania, ocena braku rezultatów działania Grupy Mińskiej OBWE i ewolucja jej aktywności – od próby organizowania konferencji pokojowej, poprzez wypracowywanie planów pokojowego rozwiązania konfliktu, po ograniczenie się do monitorowania przebiegu wydarzeń – nabiera nowego wyrazu. Skład współprzewodniczących, który od samego początku wydawał się nieprzypadkowy, sprawił, że poszukiwania rozwiązania problemu przez Grupę poszły w kierunku rozwiązań politycznych, z pominięciem dążenia do ustalenia faktów, które mogłyby nadać im wymiar międzynarodowoprawnych rozwiązań. Sam proces negocjacji i zajmowanych stanowisk przez strony jest trudny do odtworzenia. Wszystkie spotkania kończą się wyłącznie ogólnymi komunikatami, z prezentacją deklarowanych wspólnie równie ogólnych wartości, celów, zachowań. Nie obejmują natomiast zastrzeżeń i uwag, które sprowadzane są do stwierdzenia: jedna ze stron nie wyraziła zgody. Umożliwia to dowolne prezentowanie negocjacji w zależności od występującego interesu. Nie tworzy postaw i atmosfery niezbędnej dla obiektywnej oceny wydarzeń i powszechnego społecznego wsparcia ukierunkowanego na osiągnięcie kompromisu¹⁴⁴. To upolitycznienie konfliktu wpływa na zachowanie zarówno Armenii, jak i Azerbejdżanu. Nawołując do pokojowego rozwiązania konfliktu i prowadzenia dialogu, żadne z państw nie przestrzegło Azerbejdżanu, który regularnie wzmacnia siłę militarną, przed próbą podjęcia rozwiązań siłowych, w sytuacji gdy mówi on otwarcie, że racją stanu państwa jest realizacja interesów narodowych, a to jest możliwe przy stałym wzroście potęgi gospodarczej i militarnej¹⁴⁵. Można to interpretować jako przyzwolenie bądź zainteresowanie państw współprzewodniczących występowaniem nieustabilizowanej sytuacji w regionie. Podobnie jak niereagowanie na otwarcie wypowiediane stwierdzenia, że sprawa Karabachu ma dla Azerbejdżanu kluczowe znaczenie i dopóki będzie kontynu-

¹⁴² *Nagornyj Karabach...*, t. 2, s. 468.

¹⁴³ *Ibidem*, s. 467.

¹⁴⁴ Jako przykład wskazać można odbywające się 28 stycznia 2013 r. rozmowy Armenii i Azerbejdżanu w Paryżu (w ramach OBWE), z których wydano niewiele mówiący komunikat. Strona armeńska poinformowała w mediach, że kolejny raz Azerbejdżan nie zgodził się na zaprezentowane pokojowe rozwiązania. Strona azerska – że kwestie takie w ogóle nie były rozpatrywane.

¹⁴⁵ Azerbejdżan kupuje broń od Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Rosji, Turcji, Izraela oraz od tradycyjnych dostawców z tzw. zapasów: Ukrainy i Bułgarii. *Nagornyj Karabach – wojna na porożu*, „Argumenty i fakty – Armenia”, 15 VI 2012.

wana okupacja, dopóty będą podejmowane wszystkie dostępne kroki dla izolowania międzynarodowego Armenii, tak aby wywołać najdotkliwsze skutki ekonomiczne (transport kolejowy zablokowany został w 1993 r., a lotnisko w Stepanakercie nie dysponuje gwarancjami bezpieczeństwa).

Azerbejdżan, dopuszczając krytykę działania Grupy Mińskiej, promuje równocześnie rozpatrywanie kwestii na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zarówno charakter organizacji, jak i liczba państw członkowskich sprawiają, że problem rozpatrywany jest na gruncie międzynarodowoprawnym, a punktem wyjścia dla podjęcia przez ONZ próby uregulowania konfliktu jest wycofanie wojsk ormiańskich z tych terenów Azerbejdżanu, które wykraczają poza granice Górskiego Karabachu. Stąd też większość rezolucji zawiera w pierwszej kolejności takie oczekiwanie. Symptomatyczna, także z uwagi na stanowisko państw współprzewodniczących, jest rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 marca 2008 r., w której wyrażono żądanie niezwłocznego, pełnego i bezwarunkowego wycofania wszystkich sił ormiańskich ze wszystkich okupowanych terytoriów Azerbejdżanu. Została ona przyjęta 39 głosami „za”, przy 7 głosach przeciwnych i 100 wstrzymujących się. Rosja, Stany Zjednoczone i Francja co prawda głosowały „przeciw”, ale przyznały też, że opowiadają się za integralnością terytorialną Azerbejdżanu¹⁴⁶.

Na dzień dzisiejszy, abstrahując od historii Górskiego Karabachu i tego, że wojska armeńskie znajdują się na terenach azerskich (tzn. na obszarze większym niż Karabach), spór o kształt „mapy drogowej” dla konfliktu karabaskiego, a więc dyskusja nad wyborem między formułą „pakietową” (promowaną przez Armenię) i „etapową” (promowaną przez Azerbejdżan) jest sporem o honor Armenii i Azerbejdżanu. Kompromis jest tu grą o wyniku ujemnym. Historyczne przymioty kulturowe sprawiają, że ustępstwo wrogowi i oddanie mu ziemi jest sprzeniewierzeniem się własnemu narodowi¹⁴⁷. Z punktu widzenia samego konfliktu wybór modelu posiada tyleż samo elementów negatywnych co pozytywnych, a ich dominacja zależy od woli politycznej stron. Dotyczy to także Karabachu, który nie uczestniczy w negocjacjach i formalnie jego interesy reprezentuje Armenia. Można więc teoretycznie przyjąć, że nawet gdyby zostało osiągnięte porozumienie, Karabach może uznać, iż w układzie międzynarodowoprawnym nie jest związany podjętymi ustaleniami. Nie uzyskał co prawda międzynarodowego uznania *de iure*, ale korzysta z milczącego uznania *de facto*. Ponadto posiada wszystkie przymioty samodzielnej państwowości: określone terytorium, demokratycznie wybierane władze, własny system prawny z konstytucją, symbole państwowe i przedstawicielstwa zagraniczne (m.in. w Erewaniu, Australii, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej). Trzeba też mieć na uwadze legitymację władzy. W społeczeństwie rodowo-klanowym nigdy nie

¹⁴⁶ Minskaja Gruppa OBSE szcztajet riezoliuciju GA OON po Karabachu nieudowlietworitielnoj i diskriminacionnoj, 13 III 2008, www.panarmenian.net, dostęp 17.11.2012.

¹⁴⁷ Narody zakaukaskie mają inną podstawę tożsamości niż np. narody w modelu niemieckim (prawo krwi) lub „francuskim” (obywatelstwo). Model zakaukaskiej tożsamości jest oparty na posiadaniu własnej ziemi i na religi. *Siewiernyj Kawkaz...*, s. 63.

obejmuje ona całej społeczności. Zarówno w odniesieniu do kierownictwa Armenii, jak i Azerbejdżanu nie jest ona zbyt silna. Potwierdza to eskalacja napięć po obu stronach przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Incydenty nakierowane są jednak w pierwszej kolejności na stosunki wewnętrzne, a nie na konflikt karabaski. Ich przebieg i reakcja władz na nie mogą doprowadzić do przesilenia i przejęcia władzy przez inny klan. Doświadczył tego L. Ter-Petrosjan, kiedy zaakceptował „etapowy” model rozwiązania konfliktu, w następstwie czego utracił zajmowany urząd prezydenta.

Nieefektywność działań Grupy Mińskiej wiąże się także z występowaniem konfliktu interesów państw-współprzewodniczących. Dla Rosji właściwe jest podejście, że wszystkie obszary, które wydzieliły się ze składu byłego ZSRR, są tradycyjnymi obszarami jej interesów. Położenie geostrategiczne Armenii stanowi korytarz łączący Rosję z Iranem, który zajmuje zdecydowane stanowisko wobec aktywności Stanów Zjednoczonych na tym terenie, w tym w sprawie interwencji w Iraku. On też, obok Rosji, jest głównym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego Armenii. O znaczeniu Armenii dla Rosji pisał już w 1993 r. w notatce dla Rady Bezpieczeństwa przy Prezydencie Rosyjskiej Federacji pierwszy ambasador Rosji w Armenii W. Stupiszin, wskazując, że Armenia ma kluczowe znaczenie dla pozycji Rosji w Zakaukaziu, gdyż stanowi barierę przed panturkizmem. Sugerował równocześnie konieczność udzielenia Armenii wszelkiej pomocy, tak aby pokazać, że zajmuje ona doniosłe miejsce w ramach międzynarodowego środowiska Rosji. Przestrzegał, że zajęcie Górskiego Karabachu przez Azerbejdżan może doprowadzić do znaczącego osłabienia podstaw niepodległości Armenii, która w obronie własnej będzie musiała zwrócić się w stronę Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, których interesy, podobnie jak Turcji, są odmienne od rosyjskich. Jego projekcja przyszłości zakładała nawet zjednoczenie Górskiego Karabachu z Rosją na podstawie niewypowiedzianego traktatu pokojowego między Rosją i Persją z Giulistanu (12 października z 1813 r.)¹⁴⁸. Po nawiązaniu przez Azerbejdżan i Gruzję współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Armenia stała się jedyną prorosyjską „wyspą” na Zakaukaziu¹⁴⁹. Utrzymanie Armenii w strefie własnych wpływów ma jednak nie tylko znaczenie gospodarcze. Niepowodzeniem zakończyły się wszystkie próby zapobieżenia ekspansji NATO do krajów Europy Środkowej. Stąd stałe wsparcie dla Ormian ze strony Rosji, głównie w sprawach gospodarczych i militarnych. Dążenia są przy tym obustronne. W doktrynie polityki zagranicznej Armenii Rosja wskazana jest jako partner strategiczny¹⁵⁰. W tym

¹⁴⁸ W. Stupiszin, *Moja misja w Armenii 1992–1994. Wspominania pierwszego posła*, Moskwa 2001, s. 165–170.

¹⁴⁹ Rosja w armeńskim mieście Giumri ma od 1995 r. jedyną na Zakaukaziu bazę wojskową z prawem użytkowania (od wizyty D. Miedwiediewa w Erewaniu w 2010 r.) do 2044 r. Zlokalizowana w niej jest 102 baza sił zbrojnych Rosyjskiej Federacji, a także dywizjon przeciwlotniczo-rakietowy ZRK S-300 W1 oraz 18 myśliwców Mig-29, w sumie w bazie przebywa około 5000 osób. *Nagornyj Karabach – wojna na porożu*, „Argumenty i fakty”, 15 VI 2012.

¹⁵⁰ www.mfa.am, dostęp 07.01.2013.

układzie utrzymywanie konfliktu karabaskiego i nieuregulowanie stosunków ormiańsko-azerskich jest elementem sprzyjającym realizacji interesów obu stron, tzn. wiąże Rosję i Armenię. Jednocześnie, do chwili zdominowania rosyjskiej polityki zagranicznej przez politykę energetyczną, było to zgodne z interesem Stanów Zjednoczonych. Bliska współpraca militarna Rosji i Armenii stanowiła skuteczną ochronę przed skorzystaniem przez Azerbejdżan z posiadanego potencjału militarnego dla odzyskania własnych ziem¹⁵¹. Odrębnym problemem jest, czy w ramach obecnej polityki energetycznej Rosja nadal będzie zainteresowana wspieraniem Armenii, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, tym bardziej że Siergiej Ławrow, minister spraw zagranicznych Rosji, na spotkaniu z dziennikarzami (3 stycznia 2013 r.) stwierdził, że Rosja nie planuje żadnych działań w związku z Górskim Karabachem¹⁵².

Rosja zainteresowana jest także tradycyjnymi sojusznikami Stanów Zjednoczonych: Gruzją i – od chwili prowadzenia obecnej polityki energetycznej – Azerbejdżanem. Stąd jej głosy o konieczności zwrotu Azerbejdżanowi okupowanego Górskiego Karabachu i sugestie, że rozwiązaniem problemu może być powołanie tworu składającego się z Armenii, Azerbejdżanu i Rosji, zarządzanego z Baku i Erewania, którego bezpieczeństwo gwarantować będzie Rosja i Turcja¹⁵³. Posiadane przez Azerbejdżan bogactwa naturalne sprawiają, że także on jest zainteresowany współpracą z Moskwą, która sprzedaje mu obecnie broń¹⁵⁴. W analizach podkreśla się jednak, że są to co prawda interesy krótkofalowe, ale mogą wpłynąć na sytuację Armenii. Mając to na uwadze, Armenia rozwinęła kontakty gospodarcze i wojskowe ze Stanami Zjednoczonymi zgodnie z zasadą, że najlepszą obroną jest sprzymierzenie się z sojusznikiem swojego wroga¹⁵⁵. Pozyskanie przez Stany Zjednoczone Armenii nie tylko osłabi wpływy rosyjskie w regionie i ograniczy swobodę korzystania z kanału ormiańskiego w kontaktach z Iranem, ale też uczyni je największą siłą zewnętrzną w regionie. Rozpatrywanie sojuszy i ich trwałości wymaga przy tym postrzegania ich w szerokim planie wydarzeń na Bliskim Wschodzie. Chodzi o rozbieżności zdań między Turcją i Rosją w sprawie Syrii, stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec polityki Iranu i zainteresowanie tymi wydarzeniami Izraela, który ostatnio sprzedał Azerbejdżanowi broń za 1,6 mld USD i utrzymuje

¹⁵¹ *Battle for the FSU: Wooing Armenia*, 27 IV 2004, www.stratfor.com, dostęp 05.01.2013.

¹⁵² www.mid.ru, dostęp 03.01.2013.

¹⁵³ Z wypowiedzi Armjana Mielikiana, byłego ministra spraw zagranicznych Górskiego Karabachu, www.dijin2003.livejournal.com, dostęp 28.12.2012.

¹⁵⁴ www.news.am z 4 II 2013 r., dostęp 28.12.2012.

¹⁵⁵ Dotyczy to nie tylko udziału wojsk armeńskich w Iraku, który ma raczej wymiar polityczny niż operacyjny. 25 IV 2004 r. w czasie wizyty zastępcy dowódcy Europejskiego Dowodzenia (EUCOM), amerykańskiego gen. Charlesa Walda, podpisano porozumienie o współpracy logistycznej, na mocy którego Armenia udostępni przestrzeń powietrzną i lądowiska dla amerykańskiego transportu do Afganistanu oraz Iraku, dokona niezbędnych związanych z tym inwestycji oraz zapewni szkolenie żołnierzy armeńskich w Stanach Zjednoczonych. *Battle for the FSU...*

swoich specjalistów w Nachiczewaniu¹⁵⁶, zaangażowanie Ameryki w Afganistanie. Pozyskanie Armenii i Azerbejdżanu przez Stany Zjednoczone zapewni im pełną kontrolę nad obszarami Afganistanu, Iraku i państw ościennych¹⁵⁷. W sprawozdaniu centrum analitycznego Stratfor *Battle for FSU: Wooing Armenia* (z 27 kwietnia 2004 r.)¹⁵⁸ wprost zapisano, że „Waszyngton zrobi wszystko, aby zapędzić Armenię do kąta, a wówczas rewizja priorytetów na korzyść Stanów Zjednoczonych stanie się dla tej republiki bezalternatywną. Może to oznaczać dalsze rozciągnięcie w czasie rozwiązania konfliktu o Karabach. Kluczowe znaczenie ma bowiem nie tyle wola polityczna, do wykazania której wzywają państwa trzecie, ile pragmatycznie definiowane i oceniane możliwości wykazania jej przez zainteresowane strony.

W 15. rocznicę referendum zorganizowano w niedzielę (informacja z 10 grudnia 2006 r.) referendum konstytucyjne. Jego wynik był przesądzony.

Bibliografia

Opracowania

Arct M., *Słownik wyrazów obcych. 31.000 wyrazów, wyrażen i przysłów cudzoziemskich*, Warszawa 1928.

Barsegow J. (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politikie. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008.

Basic fact about Karabakh conflict for discussions on Karabakh conflict, Yerevan 2009, [w:] R. Mielikjan (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politikie, Dokumenty i kommientarij*, t. 2, Moskwa 2009.

Battle for the FSU: Wooing Armenia (2004), www.stratfor.com, dostęp 05.01.2013.

Biszkiejskij protokoł ot 5 maja 1994 g., www.nkr.am

Carrel L.F., *Grundsätze der Führung in, nach Und von der Krise*, Zürich 2004.

Chaczikjan A., *Istorija Armenii (kratkij oczerk)*, Jerewan 2009.

Cox C., Eibner J., *Ethnic Cleansing War in Nagorno Karabakh*, www.sumgait.info, dostęp 15.11.2012.

Deklaracja Rewolucyjnego Komitetu Azerbejdżanu „O uznaniu Nagornego Karabachu, Zanzeguru i Nachiczewania za integralną część Armiańskiej SRR” z 30 XI 1920 r. Pełny tekst w języku ormiańskim: „Kommunist” (Erewań), 7 XII 1920.

Dieklaracija O prowozğłoszenii Nagorno Karabachskoj Riespubliki ot 2 sientjabrja 1991 g., [w:] *Status Nagornogo Karabacha w polityko-prawowych dokumentach*, Jerewan 1995.

Dieklaracija Azierbiejdžanskoj Riespubliki, Riespubliki Armenija i Rossijskoj Fiedieraciji, 2 nojabrja 2008 goda, Moskowskaja Oblast, Zamok Majendorf, <http://archive.kremlin.ru>, dostęp 15.11.2012.

¹⁵⁶ *Za chodom diwersionnoj wylazki WS Azierbiejdżana sledili tureckije i izrailskie spiecialisty*, „Nowoje Wriemia” (Jerewan), 9 VI 2012.

¹⁵⁷ Stąd m.in. wizyta Sekretarza Stanu Hillary Clinton w państwach Zakaukazia w czerwcu 2012 roku.

¹⁵⁸ Sporządzony po wizycie w Armenii (25 IV 2004 r.) zastępcy dowódcy Dowództwa Europejskiego Dowodzenia (EUCON), gen. Charlesa Walda.

- Diekłaracija niezawisimosti Armenii ot 23 awgusta 1990*, „Gołos Armenii”, 25 VIII 1990 r., [w:] *K sojuzu suwieriennych narodow. Sbornik dokumentow KPSS, zakonodatielnych aktow, diekłaracij, obraszczienij, priezidentskich ukazow, poswjaszczonnych problemie nacjonalno-gosudarstwiennogo suwierienitieta*, Moskwa 1991.
- Diekłaracija O gosudarstwiennoj niezawisimosti Nagorno-Karabachskoj Riespubliki ot 1 janwaria 1992 g.*, [w:] *Status Nagornogo Karabacha w polityko-prawowych dokumentach*, Jerewan 1995, s. 88–89.
- Diekłaracija Wierchownogo Sowietu Azierbiejdżanskoj Riespubliki O wosstanowlienii gosudarstwiennoj niezawisimosti Azierbiejdżanskoj Riespubliki prinjata na wnieoczeriednoj siessii Wierchownogo Sowietu ot 30 awgusta 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 3 IX 1991.
- Furman D., *Armianskoje Nacjonalnoje Dwiżenije. Istorija i psichologija*, „Swobodnaja mysl” 1992, nr 16, s. 30.
- Gorbaczow M., *Obraszczenije Gienieralnogo Siekrietarja CK KPSS, Michaiła S. Gorbaczowa k trudjaszczimsja, k narodam Azierbiejdżana i Armenii w swjazi s sobytijami w Nagornom Karabachie i wokrug niego*, „Izwestija”, 29 II 1988.
- International Crisis Group, *Nagorno-Karabakh: A Plan for Peace, Europe Report 167*, 11 XI 2005, p. 4.
- Ismailow E., *Oczerki po istorii Azierbiejdżana*, Moskwa 2010.
- Iz pisma CK KP i Sowietu Ministrow Armenii v CK KPSS otnositelno Nagornogo karabacha i Nachiczewanania ot 30 sientjabria 1966 g.*, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politike. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008.
- Jamskow A., *Nagornyj Karabach. Analiz pricin i putiej rieszienija nie-nacjonalnogo konflikta*, [w:] *Nacjonalnyje problemy w SSSR*, red. M. Gubogło, Moskwa 1991, s. 174.
- Jazykow A. (red.), *Siewiernyj Kawkaz: problemy ekonomiki i polityki*, Moskwa 2008, s. 33.
- Jeziegodnik bolszoj sowietskoj enciklopedii*, Moskwa 1990.
- Kamieniew A., *Dietonator spokoistwija*, „Uczitielskaja gazieta” 1990, nr 5.
- Kasumowa T., *Azerbejdżan poslie wyborow*, „Trud”, 3 XI 1990.
- Kazinian A., *Poligon „Azerbejdżan”*, Jerewan 2011.
- Konstitucjonnyj Akt O gosudarstwiennoj niezawisimosti Azierbiejdżanskoj Riespubliki ot 18 oktjabria 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 7 XI 1991.
- Konstitucjonnyj Zakon Azierbiejdżańskoj SSR O suwierienitietie Azierbiejdżańskoj SSR ot 23 sientjabrja 1989 goda*, „Bakinskij raboczij”, 5 X 1989, „Izwestija”, 24 XI 1990.
- Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1978.
- Leksykon państw świata '93/94*, Dortmund–Warszawa 1993.
- Łapin A., *Konflikty w obszczestwie*, „Krugłyj stoł uczionych”, „Obszczestwiennye Nauki i So-wriemiennost” 1991, nr 1 s. 52.
- Łubian G., Zolian S., Arszakjan A., *Sumgait, gienocid... głasnost?*, Jeriewan 1989.
- Mielikjan R. (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politike, Dokumenty i kommientarij*, t. 2, Moskwa 2009.
- Mroziewicz K., *Pół sieroty po ZSRR*, „Polityka”, nr 6, 8 II 1992.
- Nagornyj Karabach – wojna na poroge*, „Argumenty i fakty – Armenija”, 15 VI 2012.
- Nagornyj Karabach. Istoriceskaja spravka*, Jerewan 1988.

- O principiach wsieobjemluszczego uriegulirowanija nagorno-karabachskogo woorużiennogo konflikta*, nojabr 1998, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politike. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008, s. 767.
- Obraszczeniye I Siekrietaria CK KP(b) Armenii G. Arutinowa k J. Stalinu o wniesienii CK KP i Sowmarkomom Armenii na rassmotrienije CK WKP(b) i prawitielstwa SSSR woprosa o wkluczenii Nagornogo Karabacha w sostaw Armianskoj SSR w kaczestwie karabachskoj obłasti*, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politike. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008.
- Oganjesjan E., *Wiek borby*, München–Moskwa 1991.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. Minsk Group, *Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries*, press release, LAquila, Italy, 10 July 2009, www.osce.org.
- Pierwaja dopołnitelnaja wstrecza sowieta SBSJe w Hielsinki*, 24 marta 1992, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politike. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008, s. 717.
- Pjanych G., *Kto otdest orużije*, „Moskowskije Nowosti”, nr 31, 5 VIII 1990.
- Plan Goblja po karabachskoj problemie do sich por jawliajetsja przedmiotom intiensiwnogo ob-suzdzenija*, 14 III 2008, www.panarmenian.net, dostęp 05.01.2012.
- Postanowlienije Plienuma Nagorno-Karabachskogo Obkoma KP Azerbejdżana o triebowanii trudjaszichsja, kommunistow awtonomnoj obłasti po woprosu prisoiedinienija NKAO k Armianskoj SSR ot 17 III 1988 g.*, „Sowietskij Karabach” (Stepanakert), 18 III 1988.
- Postanowlienije Plienuma Nagorno-karabachskogo obkoma KP Azerbejdżana o poddierżkie triebowanij nasielienija awtonomnoj obłasti prisoiedinit NKAO k Armianskoj SSR ot 20 fiewralia 1988 g.*, „Sowietskij Karabach” (Stepanakert), 7 III 1988.
- Postanowlienije Prezidiuma Wierchowonego Sowietu Azerbejdżanskoj SSR O chodatajstwie deputatow sowietu narodnych dieputatow NKAO pieriedacze obłasti iz Azerbejdżanskoj SSR w sostaw Armianskoj SSR ot 13 ijunia 1988 g.*, „Bakinskij raboczij”, 14 VI 1988.
- Postanowlienije Wierchowonego Sowietu Armianskoj SSR O przedłożenijach wnosimych w Wierchownyj Sowiet SSSR po rieszeniju problemy NKAO ot 17 sientjabrja 1989 g.*, „Kommunist” (Erewań), 23 IX 1989.
- Postanowlienije Wierchowonego Sowietu Armiańskoj SSR O rieszenii wnieoczerednoj Sessii obłastnogo Sowietu Narodnych Dieputatow Nagorno-Karabachskoj Awtonomnoj Obłasti Azerbejdżanskoj SSR ot 20 fiewralia 1988 goda „O chodatajstwie pieried wierchowymi sowietami Azerbejdżanskoj i Armianskoj SSR o pieriedacze Nagorno-Karabachskoj Awtonomnoj obłasti iz sostawa Azerbejdżanskoj SSR w sostaw Armjanskoj SSR” ot 15 ijunia 1988 g.*, „Kommunist” (Erewań), 16 VI 1988.
- Postanowlienije Wierchowonego Sowietu Azerbejdżańskoj Riespubliki O podgotowkie projekta Akta O wostanowlienii gosudarstwiennoj niezawisimosti Azerbejdżańskoj Riespubliki ot 30 awgusta 1991 g.*, „Bakinskij raboczij”, 3 IX 1991.
- Priedłożenija Karena Demirczana za kotoryje jego ubili*, www.news.am z 31 III 2011 r., dostęp 19.11.2012.
- Radio Azatutyun z 24 VI 2011, www.rus.azatutyun.am, dostęp 03.01.2013.
- Radyszewskij D., *Grażdzańskoj wojny nie budiet*, „Moskowskije Nowosti” nr 36, 9 IX 1990.
- Radyszewskij D., *Fidaini*, „Moskowskije Nowosti” nr 23, 10 VI 1990.

- Rieszenije wnieoczeriednoj sessii Sowjeta Narodnych Dieputatow NKAO 20-togo sozywa O słoziszejsja w oblasti obstanowkie i mierach po jejo stabilizaciji ot 21 ijunia 1988 g.*, „Sowiet-skij Karabach” (Erewań), 23 VI 1988.
- Rieszenije Wnieoczeriednoj Siessii Sowjeta Narodnych Dieputatow NKAO XX sozywa o chodatajstwie pieried Wierchownymi Sowietami Azierbejdżanskoj SSR i Armianskoj SSR o pieriedacze NKAO iz sostawa Azeerbejdżanskoj SSR w sostaw Armjanskoj SSR*, „Sowiet-skij Karabach”, 21 II 1988.
- Safari M., *Protowosostojanije nie możet prodołżatsja wieczno. Narodnyj Front izbieżał raskoła*, „Niezawisimaja gazieta”, 20 VII 1991.
- Soglaszenije protivoborstwujuszczich storon – Azierbejdżana, Armenii i Nagornogo Karabacha O połnom prekraszczennii diejstwij ot 11 maja 1994 g.*, www.rn.kazimirov.ru
- Soobszczennije o zasiedanii Priezidiuma Wierchownoego Sowjeta SSSR o priniatom im postanowlieniju o wwiedienii w NKAO osoboj formy uprawlienija ot 12 janwaria 1989 g.*, „Prawda”, 13 I 1989.
- Sowmiestnoje kommunikie Ob itogach posriedniczeskoj missii priezidentow B. Jelcyna i N. Nazarbajewa*, 23 sientjabrja 1991 g., [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politieke. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008, s. 703.
- Sowmiestnoje zajawlienije gław gosudarstw Islamskoj Riespubliki Iran, Azierbejdżanskoj Riespubliki i Riespubliki Armenija w Tiegieranie ot 7 maja 1992 g.*, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politieke. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008, s. 717.
- Ukaz Priezidenta SSSR O zaprieszczienii sozdania woorużonnych formirowanij nie priedusmotriennych zakonodatielstwom SSSR i izjatii orużija w słuczaje jejo niezakonogo chranienija ot 25 ijulia 1990 g.*, „Wiedomosti Sjezda narodnych dieputatow i Wierchownoego Sowjeta SSSR”, nr 31/1990, poz. 559.
- Ukaz Priezidiuma Wierchownoego Sowjeta SSSR Ob objawlienii czriezwyczajnogo położenija w Nagorno-Karabachskoj awtonomnoj oblasti i niekotorych drugich rajonach ot 15 janwaria 1990 g.*, „Izwestija”, 16 I 1990.
- Ukaz Priezidiuma Wierchownoego Sowjeta SSSR o wwiedienii osoboj formy uprawlienija w Nagorno-Karabachskoj awtonomnoj oblasti ot 12 I 1989 g.*, „Wiedomosti Wierchownoego Sowjeta SSSR” 1989, nr 3, s. 14.
- W. Stupiszin, *Moja missija w Armenii 1992–1994. Wspominanija pierwogo pośła*, Moskwa 2001.
- Wojewodskij K., *Pierestrojka w karabachskom zierkalie*, „Pro Armenia” 1993, nr 1.
- Zakon Armianskoj SSR o pierieimienowanii Armjańskoj SSR ot 24 awgusta 1990*, „Gołos Armienii”, 25 VIII 1990.
- Za chodom diwersionnoj wyłazki WS Azierbejdżana sledili tureckije i izrailskie spiecjalisty*, „Nowoje wriemia” (Jerewan), 9 VI 2012.
- Zakliuczenije Prezidiuma Sowjeta Ministrow SSSR po rezultatam rassmotrienia obraszczennij trudiaszczichsja s triebowanijem prisojedinenija Nagornogo Karabacha k Armianskoj SSR ot 23 nojabrja 1977 g.*, [w:] J. Barsegow (red.), *Nagornyj Karabach w mieżdunarodnom prawie i mirowoj politieke. Dokumenty i kommientarij*, t. 1, Moskwa 2008.

Zakon SSSR o porządke rozwiązania w sprawie swobodnych z wyjątkiem zjednoczonej republiki z SSSR z 3 kwietnia 1990 r., „Wiedomości Szejd narodnych deputatów SSSR i Wierchowno Sowieta SSSR” 1990, nr 15.

Zakon SSSR o rozgraniczeniu pełnomoczeń między Sojuzem SSR i podmiotami federacji z 26 kwietnia 1990 r., „Wiedomości Szejd narodnych deputatów SSSR i Wierchowno Sowieta SSSR” 1990, nr 19.

Zieliński E., *Proces odrodzenia narodu i państwa republik*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.

Zieliński J., *Próby rozwiązywania konfliktów narodowościowych*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.

Minskaja Grupa OBSE szcztaje riezoliuciju GA OON po Karabachu nieudowlietworitielnoj i diskriminacii, 13 III 2008, www.panarmenian.net, dostęp 17.11.2012.

www.news.am z 4 II 2013 r., dostęp 28.12.2012.

www.dijin2003.livejournal.com, dostęp 28.12.2012.

www.eastbook.eu, dostęp 17.11.2012.

www.mfa.am, dostęp 07.01.2013.

www.mid.ru, dostęp 03.01.2013.

www.rferl.org, dostęp 03.01.2013.

www.stratfor.com, dostęp 05.01.2013.

www.stratfor.com, dostęp 05.01.2013.

www.studium.uw.edu.pl, www.konserwatyzm.pl z 30 X 2012, dostęp 02.01.2013.

www.sumgait.info, dostęp 08.01.2013.

Czasopisma

„Izwestija”, 17 VI 1988.

„Izwestija”, 26 II 1988.

„Izwestija”, 6 III 1988.

„Kommunist” (Erewań), 28 II 1988.

„Litieraturnaja Gazieta”, nr 10, 13 III 1991.

„Litieraturnaja Gazieta”, nr 8, 27 II 1991.

„Moskowskije Nowosti”, nr 1, 7 I 1990.

„Niezawisimaja Gazieta”, 13 VIII 1992.

„Rodina”, nr 4, 1994.

„Sielskaja żizń”, 24 XII 1987.

„Wiedomości Szejd narodnych deputatów SSSR i Wierchowno Sowieta SSSR”, 1990, nr 15, s. 252.

„Życie Warszawy”, 24 IX 1991 r.

The conflict over Mountainous Karabagh and attempts of solving it

Abstract

The article discusses one of the key problems of the post-Soviet area in respect of broadly understood security. Although almost two decades have passed since its beginning, the conflict between Armenia and Azerbaijan still remains unregulated. It is a serious obstacle to normalizing relations between Armenia, Azerbaijan and Russia. The stance of the latter is particularly important to the possibility of peacefully resolving the conflict.

Key words: conflict, security, borders

Maria Koniusz

Uwarunkowania bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego relacji dwustronnych Białorusi i Federacji Rosyjskiej

Wprowadzenie

W relacjach bilateralnych Mińska i Moskwy od początku lat 90. dało się zaobserwować wyraźną polityczną i gospodarczą „pobłażliwość” strony rosyjskiej względem kierownictwa białoruskiego. Rosja, realizując tę politykę, próbuje powstrzymać procesy dezintegracyjne na obszarze postsowieckim¹.

Dla obu stron relacje gospodarcze są narzędziem służącym do uzyskania celów politycznych. Duże znaczenie w tych stosunkach ma relacja patron – klient. W tym przypadku patron – to Rosja, która udziela pomocy materialnej, a klient – to Białoruś, która dzięki udzielonej pomocy musi być posłuszna patronowi. Istotną kwestią w obustronnych relacjach jest również różnica potencjałów gospodarczych Rosji i Białorusi. Charakterystyczne dla relacji gospodarczych Rosji i Białorusi w latach 90. XX w. było nagminne subsydiowanie Białorusi poprzez import tanich surowców energetycznych z Rosji. Wraz z objęciem władzy na Kremlu przez Władimira Putina, powyższa polityka gospodarcza diametralnie się zmieniła. Prezydent Rosji, zorientowawszy się, iż prowadzona do tej pory polityka gospodarcza wobec Białorusi nie przynosi spodziewanej dywidendy politycznej, postanowił zaostriżyć politykę Kremla wobec Mińska. Wyraźna zmiana stanowiska doprowadziła do co najmniej trzech dużych kryzysów w sferze relacji gospodarczych. Bardziej zasadnicze stanowisko Kremla wobec Mińska wynikało również z chęci zmuszenia Białorusi do znaczących ustępstw natury gospodarczej na rzecz strony rosyjskiej (jak np. przejęcie Biełtransgazu). Rozwój sytuacji w ostatnich latach wskazuje, iż w najbliższej przyszłości nie należy oczekiwać znaczących zmian w białorusko-rosyjskich relacjach polityczno-gospodarczych. Kontakty te będą najprawdopodobniej coraz bardziej napięte, proces integracji dwustronnej będzie miał wymiar coraz bardziej deklaratywny. W bliskiej perspektywie czasowej nie należy więc oczekiwać, iż Białoruś

¹ W dużej mierze wynika to z historii, która na trwałe wpisała się w życie dwóch narodów: rosyjskiego i białoruskiego. Szerzej E. Mironowicz, *Białoruś*, Warszawa 1999, zob. J. Zaprudnik, *Biełarus na historycznych skrzyżowaniach*, Mińsk 1996.

i Rosja połączą się w jeden organizm państwowy – czy to w ramach państwa związkowego, czy też na innych określonych przez Rosję zasadach. Proces taki byłby dla Rosji zbyt kosztowny zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym. Nie oznacza to jednak, że nie będą realizowane pewne elementy polityki integracyjnej, których celem będzie utrwalanie kontroli Rosji nad Białorusią.

Świadomość narodowa

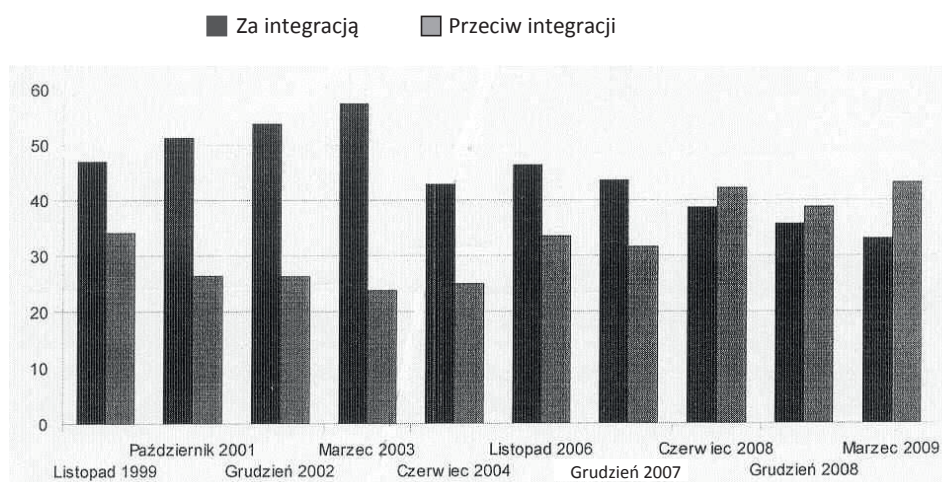
Specyfika relacji gospodarczych pomiędzy Białorusią a Rosją jest silnie determinowana przez procesy zachodzące w sferze społeczno-politycznej. Co więcej, kwestie gospodarcze traktowane są w tym przypadku jako swoiste narzędzie do kształtowania wewnętrznej sytuacji politycznej i społecznej na Białorusi.

Świadomość narodowa Białorusinów jest trudna do zdefiniowania. Na początku XX w. większość ludzi zamieszkujących ziemię białoruskie stanowili chłopci, dla których ruchy narodowościowe i białoruski „mit założycielski” był oparty na kruchych i niejasnych dla nich podstawach. Proces odradzania (budowy) świadomości białoruskiej przypada dopiero na XX stulecie, choć niektórzy uczeni uważają, że do dziś pozostaje on *in statu nascendi*. W ostatnich dekadach białoruska przestrzeń informacyjna i kulturowa została w praktyce zdominowana przez Rosję. Proces zawłaszczania przestrzeni społecznej i politycznej przez „czynnik rosyjski” na Białorusi jest widoczny także na najwyższym szczeblu. W ostatnich latach etniczni Rosjanie zaczęli zajmować wiele ważnych stanowisk politycznych na Białorusi. Wielu obywateli Białorusi utożsamia się z samą Federacją Rosyjską i czuje głęboką więź z narodem rosyjskim. Prezydent Białorusi Aleksander Łukaszenka potwierdza tę tezę poprzez stwierdzenie, iż: „Białorusini to tacy sami Rosjanie, tyle że ze znakiem jakości”². Wiąż ta jest o tyle istotna, iż wpływa również na proces budowy ścisłych relacji politycznych i gospodarczych między Białorusią i Rosją. Charakteryzując białoruską sferę społeczną, warto również podkreślić, iż brak własnej, a zarazem nieakceptowalnej mitologii narodowej oraz historii państwowości spowodował, że dzisiejsza świadomość narodowa jest budowana na doświadczeniach Białoruskiej SRR. Te doświadczenia wywarły ogromny wpływ na naród białoruski, w którym po rozpadzie ZSRR obudziła się głęboka tęsknota za utraconym imperium. Jest to kolejny „argument” wykorzystywany w celach politycznych w latach 90.

Na początku lat 90. białoruskie władze zajęły pozytywne stanowisko w sprawie odrodzenia rodzimej świadomości narodowej i historycznej Białorusi. Odchodząca ówczesnie Rada Najwyższa Białorusi zatwierdziła biało-czerwoną flagę oraz herb Pogoń, które niewątpliwie nie nawiązują do czasów sowieckich oraz rosyjskiej historii. Ważną kwestią było także odkrycie w kompleksie leśnym Kuropaty masowych grobów ludności białoruskiej. Prawdopodobnie rozstrzelano tam od 200 do

² Cyt. za A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008*, Warszawa 2008, s. 11.

300 tys. osób³. Sprawa ta doprowadziła do wzrostu antysowieckich postaw u części społeczeństwa. Kolejnym niekorzystnym (z punktu widzenia celów rosyjskich), ale ważnym wydarzeniem, była katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu w roku 1986, kiedy to prawie 20% obszaru dzisiejszej Białorusi zostało skażone. Katastrofa elektrowni jądrowej spowodowała jeszcze większy wzrost nieufności społeczeństwa do władz sowieckich. Stosunkowo szybko kwestie historyczne i świadomościowe zaczęły schodzić na dalszy plan. Przeciętny Białorusin znacznie bardziej był bowiem zainteresowany narastającym ówczesnie kryzysem gospodarczym i jego konsekwencjami. Przełom społeczno-polityczny lat 90., a także rozwój sytuacji w ostatnich latach sprawił, iż przynajmniej część obywateli Białorusi wykształciła (nawet jeśli ułomne i słabe) poczucie własnej tożsamości i więzi społecznej. Charakterystyczne, iż z roku na rok idea reintegracji z Rosją stawała się coraz mniej popularna w społeczeństwie białoruskim. Dobrym tego przykładem może być wykres, który ukazuje, że w roku 2008 przeciwnicy integracji przeważali nad jej zwolennikami (wykres 1).



Wykres 1. Jeśli dziś zostanie przeprowadzone referendum dotyczące integracji Białorusi z Federacją Rosyjską, jaki byłby Twój głos? (%)

Źródło: <http://www.iieps.org>

Przyczyn rosnącej niechęci do jednoczenia się tych dwóch krajów można dostrzekać również w pogarszających się stosunkach politycznych. Znamienne, że obywatele Federacji Rosyjskiej są znacznie bardziej przychylni idei integracji Białorusi i Rosji.

³ E. Mironowicz, *Białoruś...*, s. 271.

Stosunki polityczne Rosji i Białorusi od rozpadu ZSRR do 1994 roku

Pierwszym krokiem w kierunku uniezależnienia się obu republik były deklaracje o suwerenności państwowej, które mówiły o nadrzędności prawa republikańskiego nad prawem związkowym w składzie ZSRR. Rosja przyjęła taką deklarację 12 czerwca 1990 r., a Białoruś dostosowała się dopiero 27 lipca 1990 r. We wrześniu 1991 r. doszło do zmiany nazwy na Republikę Białorusi. W miarę zwiększania się niezależności (zmiana nazwy, podpis deklaracji w 1991 r.) Rosji i Republiki Białoruskiej zacieśniły się między nimi bezpośrednie kontakty. W dniu 18 grudnia 1990 r. podpisano porozumienie, które mówiło, iż państwa te uznają suwerenność oraz zapowiadają współpracę gospodarczą i polityczną, jak również współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej. Szczególnie ważne dla obywateli byłego ZSRR mieszkających w obu republikach było prawo do wyboru obywatelstwa⁴.

Nieformalnie stosunki dwustronne nawiązano już w 1991 roku. W dniach 7–8 grudnia 1991 roku, za namową Borysa Jelcyna, zorganizowano spotkanie w Wiskuli, na którym również pojawił się prezydent Ukrainy Leonid Krawczuk. W wyniku przeprowadzonych rozmów zawarto porozumienie, w którym ogłoszono kres istnienia Związku Radzieckiego oraz powołano do życia Wspólnotę Niepodległych Państw. Po rozpadzie ZSRR polityka Białorusi wobec Rosji była prowadzona przez ówczesnego premiera Białorusi Wiaczesława Kiebicza, który rządził krajem w latach 1990–1994. Wobec pogłębiającego się kryzysu gospodarczego jaki dotknął niepodległą Białoruś, premier Kiebicz zdecydował się na popieranie ścisłych związków z Rosją. Swoje poczynania w październiku 1993 roku tłumaczył słowami: „Niech mnie oskarżają, że niemal sprzedałem suwerenność Białorusi, ale zostaną przy swoim – bez Rosji, ani w wymiarze gospodarczym, ani politycznym, nie wyżyjemy”⁵.

W lipcu 1992 roku oba rządy podpisały pakiet ustaw, które określały współpracę państw na płaszczyźnie gospodarczej i wojskowej. Zapisy zawarte w tych umowach sprawiały, iż Białoruś i Rosję można było uznać (przynajmniej *de iure*) za dwie najbardziej zintegrowane (reintegrowane) republiki byłego ZSRR. Premierowi Kiebiczowi udało się podpisać porozumienie dotyczące wolnego handlu, a w marcu 1993 roku przystąpić do Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (gwałcąc deklarację o neutralności). Działania te miały mu pomóc zdobyć w przyszłości fotel prezydentki na Białorusi. Zbliżały się pierwsze wybory prezydenckie, a głównym kandydatem miał być przewodniczący parlamentu Stanisław Szuszkiewicz. Szuszkiewicz niechętnie opowiadał się za ścisłą współpracą z Rosją. Znamienne, że jako reprezentant Białorusi odmówił w Teheranie podpisania układu o bezpieczeństwie zbiorowym. Nie można go było jednak posądzać o skrajną niechęć do państwa Borysa Jelcyna, gdyż dopuszczał unię walutową, przy zachowaniu równorzędności stron. Argumentował to tak: „Białoruś nie może istnieć bez dobrych stosunków z Rosją,

⁴ Ibidem, s. 274–275.

⁵ A. Eberhardt, *Gra pozorów...*, s. 31.

obydwa kraje są jak dwa palce jednej ręki”⁶. Strona rosyjska obawiała się jednak, że Rosja poniesie zbyt duże straty ekonomiczne na rzecz zapóźnionego w rozwoju zachodniego sąsiada.

Na Białorusi zaczęły się pojawiać problemy, takie jak hiperinflacja czy nawet brak podstawowych towarów. We wrześniu 1993 r. i w styczniu 1994 r. podpisano porozumienia mające docelowo złagodzić problemy gospodarcze Białorusi i jednocześnie zapewnić urzędującemu premierowi zwycięstwo w wyborach w czerwcu. Jednak kiedy przyszło do realizacji tych umów, chęć brania na siebie ciężaru problemów gospodarczych Białorusi wyraźnie zmalała. Władze na Kremlu nie były skore do przesyłania pieniędzy, mimo to poparcie dla Kiebicza było dla nich ważne. Wtedy na arenie politycznej pojawił się Aleksander Łukaszenka. Zdobył on sobie poparcie poprzez wizerunek człowieka walczącego z korupcją i tęskniącego za czasami sowieckimi. Aleksander Łukaszenka mówił w swoim programie o reintegracji z Rosją, ale kwestii niepodległości Białorusi także nie był obojętny. Nie ukrywał, że jeśli nadarzyłaby się okazja, nie myślałby długo i powrócił pod sowiecką flagę. Ostatecznie Aleksander Łukaszenka wygrał wybory 80% głosów⁷.

Stosunki polityczne od 1995 do 1999 roku.

Stowarzyszenie Białorusi i Rosji (ZBiR oraz Państwo Związkowe)

W pierwszych miesiącach prezydentury Aleksandra Łukaszenki, ku jego niezadowoleniu, relacje z Rosją zdecydowanie się ochłodziły. Jednym z powodów była przegrana popieranego przez Moskwę byłego premiera Kiebicza. Rząd rosyjski poinformował nawet, że wycofuje się z wprowadzenia wspólnej waluty, argumentując niedwuznacznie, iż porozumienie to było brane pod uwagę tylko przy założeniu wygranej Kiebicza. Zmiana stanowiska Rosji wobec Łukaszenki nastąpiła, kiedy to on sam wykonał przyjacielski gest. Wywołał go pogłębiający się kryzys gospodarczy w drugiej połowie 1994 roku. Na listę ówczesnych ustępstw Łukaszenki wobec Moskwy można wpisać propozycje wydzierżawiania dwóch obiektów wojskowych oraz porozumienie się w sprawie wspólnej przestrzeni celnej. Starania Łukaszenki zaowocowały podpisaniem traktatu w lutym 1995 r., w którym mówiono o koordynowaniu reform wojskowych i gospodarczych oraz utrzymywaniu otwartych granic⁸.

Następnym ważnym wydarzeniem było zainicjowanie przez Łukaszenkę referendum 14 maja 1995 r., w którym zaproponował, aby język białoruski postawić na równi z rosyjskim⁹. Zbliżenie się do wschodniego sąsiada zapowiadało również zacieśnienie stosunków gospodarczych. 80% obywateli Białorusi opowiedziało się „za”. Władze w Moskwie zrozumiały, iż prezydent Białorusi chce się wkupić w ich

⁶ Serwis informacyjny PAP, 24.11.1992.

⁷ E. Mironowicz, *Białoruś...*, s. 242–243.

⁸ A. Eberhardt, *Gra pozorów...*, 42–43.

⁹ E. Mironowicz, *Białoruś...*, s. 259.

łaski i jednocześnie jest osobą, która kontroluje białorską sferę polityczną, a także dysponuje realną zdolnością do mobilizowania dużej części białoruskiego społeczeństwa. Kolejnym krokiem było zaproponowanie władzom białoruskim, tym razem przez Borysa Jelcyna, tuż przed jego wyborami, koncepcji integracji. Rosyjski prezydent, podobnie jak Aleksander Łukaszenka, używał kwestii tęsknoty społeczeństwa za dawnym imperium sowieckim do własnych celów. Zaproponowana reintegracja była bardzo korzystna dla władz w Mińsku, gdyż udało się wynegocjować z rządem rosyjskim umorzenie długów. W dniu 2 kwietnia 1996 r. doszło do podpisania porozumienia o utworzeniu Stowarzyszenia Białorusi i Rosji¹⁰. Znamienne, iż Łukaszenka proponował wówczas, aby powołać od razu wspólne państwo lub związek państw, a nie stowarzyszenie. W podpisanym porozumieniu mówiono o zacieśnieniu stosunków politycznych i gospodarczych, przy zachowaniu obustronnej suwerenności. Również polityka zagraniczna oraz ważne sprawy międzynarodowe miały być uzgadniane między obydwoma krajami. Podobnie traktowano w umowie sferę bezpieczeństwa, ochronę granic i politykę obronną¹¹.

Oba państwa zapowiedziały, że do końca 1997 roku ujednolicią politykę pieniężną, budżetową oraz akty prawne dotyczące zakupu przedsiębiorstw i nieruchomości. Utworzono nowe organy, które miały zarządzać organizacją. Najwyższym z nich była Wysoka Rada, w której przewodniczącym na dwa lata został Aleksander Łukaszenka. Kolejno stworzono: Zgromadzenie Parlamentarne – organ doradczy, oraz Komitet Wykonawczy, który opracowywał postulaty o pogłębieniu integracji oraz wcielał projekty w życie. Plany zbliżenia Rosji i Białorusi zawarte w 1996 r. były tylko projektem politycznym i propagandowym. Zamiast zsynchronizować ustawodawstwo obu krajów, doprowadziły do różnic między systemami społeczno-gospodarczymi. Najlepszym tego przykładem mogą być problemy z wprowadzeniem strefy wolnego handlu oraz unii celnej. Podpisanie porozumienia miało być korzystne dla jednostki, nie dla ogółu. Dla Borysa Jelcyna było elementem kampanii wyborczej, który pozwolił mu wygrać (a startował z poparciem 5%). Dla Aleksandra Łukaszenki było pomocne w walce z opozycją, która wciąż zachowywała pewien wpływ na sytuację wewnętrzną Białorusi (np. demonstracja w Mińsku przeciwko podpisanemu porozumieniu z władzami na Kremlu). Niedługo po tym Łukaszenka przeprowadził referendum wnoszące zmiany do konstytucji, które dawały mu *de facto* władzę absolutną. Dzięki Rosji, Łukaszenka uniknął *impeachmentu*, gdyż rząd rosyjski pomógł w zawarciu chwilowego porozumienia z jego przeciwnikami, by

¹⁰ *Dogovor o Sojuzie Białorusi i Rossiji*, <http://www.belrus.ru/obshie/osnovy/article.shtml/dogovor3.shtml>. Warto przypomnieć, iż Rosję z Białorusią łączy również szereg dwustronnych oraz wielostronnych umów gospodarczych obowiązujących na obszarze WNP. *Ugoda po formowaniu jedlinowo ekonomicznowo prostoru*, Jałta 2003, http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.main.cgi?nreg=997_990, zob. A. Eberhardt, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan)*, „Biuletyn PISM”, nr 53, Warszawa 2003.

¹¹ Szerzej K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003, A. Eberhardt, *Stosunki Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś w sferze obronności*, „Materiały Studialne PISM”, nr 10, Warszawa 2005.

wkrótce rozwiązać opozycyjny parlament przy użyciu siły. W styczniu 1997 roku Borys Jelcyń wezwał Białoruś do ujednolicenia reformy oraz zaproponował przeprowadzenie referendum w sprawie zjednoczenia państw. Choć ich systemy się różniły, nie stało to na przeszkodzie dalszym działaniom integracyjnym, choćby tylko gospodarczym. Myślano też, że problem zostanie rozwiązany przez powiązania instytucjonalne (pomocne miały się okazać inwestycje biznesowe, które miały przyspieszyć transformację na Białorusi). Dążenie do dalszego zjednoczenia z Białorusią było spowodowane problemami wewnętrznymi w Rosji. Borys Jelcyń borykał się z problemami zdrowotnymi, próbowano więc odwrócić uwagę społeczeństwa od zaistniałego problemu wewnątrzpaństwowego. Na Kremlu zaczęto mówić o wchłonięciu państwa Łukaszenki, a Duma Państwowa postulowała, aby przyłączyć do Rosji sześć białoruskich obwodów¹².

Propozycje te uświadomiły prezydentowi Białorusi, jak różnie postrzegają integrację obydwu państw. Łukaszenka, krytykując Borysa Jelcyna, twierdził, że integracja musi mieć charakter partnerski i składać się ze związku suwerennych państw. Sam Łukaszenka w listopadzie 1996 r., występując przed Dumą Państwową Federacji Rosyjskiej, mówił, że naród białoruski „gotów jest posunąć się w integracji tak daleko, jak są na to gotowe władze rosyjskie”¹³. Wnioskując z tej wypowiedzi, Łukaszenka był skory do zjednoczenia dwóch tak bliskich sobie narodów, jednak krytykując władze na Kremlu, wynosząc na piedestał sprawy suwerenności, zaprzeczał sam sobie. Chciał czerpać jednostronne korzyści z rosyjskich preferencji gospodarczych, jak również wykorzystywać poparcie ze strony Borysa Jelcyna do utrzymywania swoich dyktatorskich rządów. Wydaje się, iż Łukaszenka, nie akceptując głębszej integracji wysuniętej ze strony Rosji, obawiał się podporządkowania organom ponadnarodowym, pozbawiającym go pełni władzy. W pewnym stopniu miał co do tej kwestii słuszość, gdyż naturalną rzeczą byłaby dominacja strony rosyjskiej, zważając na olbrzymie dysproporcje potencjałów pomiędzy tymi państwami. Ważnym czynnikiem były również ambicje Aleksandra Łukaszenki, który chciał objąć władzę po schorowanym Borysie Jelcynie. Łukaszenka chciał, aby z obu państw utworzono konfederację, przy zachowaniu obustronnej suwerenności. Postulował również wprowadzenie wspólnego obywatelstwa. Oznaczałoby to, że wszyscy byłiby obywatelami unii, głosującymi w tych samych wyborach. Wariant ten miał przybliżyć Łukaszenkę do wymarzonej władzy na Kremlu. Kilkumiesięczne negocjacje doprowadziły do zacieśnienia bilateralnych związków Rosji i Białorusi. Obydwa państwa podpisały 2 kwietnia 1997 roku układ, mówiący o przekształceniu Stowarzyszenia w Związek Białorusi i Rosji. Podpisanie układu nie było już tylko motywowane czynnikami wewnątrzpaństwowymi (np. tęsknota narodów za dawnym imperium, wykorzystywana do zwiększenia poparcia w wyborach), ale rów-

¹² Świadczyć o tym może postanowienie deputowanych do Zgromadzenia Parlamentarnego Rosji i Białorusi, które dotyczyło przyjęcia hymnu ZSRR jako wspólnego hymnu związkowego. E. Mironowicz, *Białoruś...*, s. 278.

¹³ A. Eberhardt, *Gra pozorów...*, s. 46.

niez czynnikami międzynarodowymi. Rosji nie udało się przeszkodzić w rozszerzaniu NATO o kraje Europy Środkowej, a Białoruś, izolowana przez większość państw, chciała się zbliżyć do swojego wschodniego sąsiada. Tuż przed podpisaniem nowego układu doszło do sporów pomiędzy rządami Białorusi oraz Rosji. Łukaszenka chciał, aby Wysoka Rada (organ ZBiR), składająca się z głów państw oraz przewodniczących parlamentu, miała możliwości podejmowania decyzji większością głosów oraz by uchwały miały charakter wiążący dla obu stron. Wiadomo było, że delegaci ze strony białoruskiej byli podporządkowani Łukaszence, jednak co do jednomyślności przedstawicieli z Rosji można było mieć wątpliwość. Paru z nich utrzymywało dobre stosunki z prezydentem Białorusi, np. przewodniczący Rady Federacji Jegor Strojew. Na szczęście namawiana przez szefa administracji Jelcyna, Anatolijego Czubajsa, córka Borysa Jelcyna, Tatiana Diaczenko, odwiodła Prezydenta FR od zgody na postulaty Łukaszenki. Sam fakt, że Białoruś mogłaby podporządkować sobie Rosję, świadczy o dużych wpływach Aleksandra Łukaszenki na Kremlu, w rządzie, jak i również w służbach specjalnych. W rezultacie doszło do podpisania ogólnikowych deklaracji mówiących o dalszej integracji. Jedynym praktycznym działaniem było przemianowanie Stowarzyszenia Białorusi i Rosji na Związek Białorusi i Rosji. W wyniku kompromisu układ został podpisany.

Statut Związku Białorusi i Rosji został podpisany 23 maja 1997 roku. Powtórzono w nim postanowienia z 1996 roku, a niektóre rozszerzono. W przypadku integracji gospodarczej wzięto sobie za cel utworzenie jednolitego rynku, podobnie w sferze polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa oraz polityki wojskowo-przemysłowej.

Układ zakładał, że zostanie wprowadzone obywatelstwo związkowe, jednak bez prawa wyborczego, o które tak zabiegał Aleksander Łukaszenka. Zgodnie ze statutem, obywatele Białorusi i Rosji uzyskali prawo pomocy konsularnej w państwach trzecich, niezależnie od kraju, oraz zostali zrównani w prawach do zamieszkiwania i posiadania własności na terenie obydwu państw. Związek Białorusi i Rosji odziedziczył po Stowarzyszeniu wszystkie ograny, z małymi zmianami. Wprowadzono głosowanie jednomyślne z zasadą „jedno państwo, jeden głos”. Utrzymano liczbę delegatów (46 z każdego państwa) w Zgromadzeniu oraz sposób ich wybierania, czyli spośród krajowych parlamentów. Zapowiedziano też, że w przyszłości będą podjęte działania mające na celu wprowadzenie wyborów bezpośrednich¹⁴.

O słabości instytucjonalnej nowo powstałej struktury świadczy niewielki budżet, którym dysponował związek – zaledwie 50 mln dolarów. Zaczęły się też pojawiać wyraźne problemy w sferze relacji dwustronnych. Dotyczyły one zarówno wspólnej waluty, jak i unii celnej. Kolejnym czynnikiem utrudniającym faktyczne zbliżenie i integrację była walka toczona pomiędzy Łukaszenką a mediami rosyjskimi, które ukazywały jego politykę w nieprzychylnym świetle. Kiedy działania mediów nasiliły się w drugiej połowie 1997 roku, prezydent Białorusi zabronił rosyjskiej stacji telewizyjnej przekazywania materiałów z Mińska. Działania Łukaszenki

¹⁴ Ibidem, s. 49–50.

spotkały się z ostrą krytyką mediów, a także samego Borysa Jelcyna, który nawet zagroził wstrzymaniem dostaw surowców na Białoruś¹⁵.

W latach 1997–1998 Łukaszenka działał aktywnie na scenie politycznej Rosji. Aktywność ta miała odwrócić uwagę od faktu, iż na forum międzynarodowym był izolowany przez państwa zachodnie. Łukaszenka miał również na uwadze własne interesy gospodarcze oraz polityczne, wykorzystywał stanowisko przewodniczącego Wysokiej Rady ZBIR do poszerzania swoich wpływów w Rosji, składał osobiste wizyty u większości gubernatorów, celem zdobycia ich przychylności.

W dniu 25 grudnia 1998 roku Borys Jelcyn i Aleksander Łukaszenka podpisali kolejne zobowiązania, mówiące o konieczności intensyfikacji procesu integracji Białorusi i Rosji. Zapowiadali w nich, iż wypracują nowe porozumienie, które będzie traktowało o przekształceniu Związku w Państwo Związkowe. Deklaracja ta ponownie zapowiadała znaczne zmiany gospodarcze, mające doprowadzić do unii celnej oraz wspólnej waluty. Kluczowe zapisy miały zostać zrealizowane do końca 1999 roku. Jednak żaden z nich nie został do końca urzeczywistniony, także w późniejszych latach. W efekcie podpisanie porozumienia w grudniu 1998 roku nie miało szczególnego wpływu na integrację dwóch państw i nie odmieniło w jakikolwiek sposób ich stosunków bilateralnych¹⁶.

Łukaszenka konsekwentnie nie chciał zrezygnować ze swej koncepcji utworzenia nowych urzędów wchodzących skład Stowarzyszenia Białorusi i Rosji. Zaplecze Borysa Jelcyna nie zamierzało jednak dopuszczać prezydenta Białorusi do władzy w Moskwie. Łukaszenka w końcu zrozumiał, że zjednoczenie obu państw w jeden podmiot, z jednym prezydentem oraz rządem, jest nierealne. Jego próby uzyskania choćby części władzy w Federacji Rosyjskiej okazały się porażką. Mimo to dalszy rozwój relacji dwustronnych mógł okazać się bardzo korzystny dla prezydenta Białorusi¹⁷.

Dzień 8 grudnia 1999 r. był przełomowym wydarzeniem w stosunkach białorusko-rosyjskich. Podpisano porozumienie o powstaniu Państwa Związkowego. W praktyce Państwo Związkowe miało stać się federacją, jednakże utworzona struktura nie miała charakteru federacyjnego. Państwo związkowe bardziej przypominało konfederację, niż federację. Świadczyło o tym zachowanie państwowości, granic, oddzielnych systemów politycznych, konstytucji, symboli państwowych oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych, jak na przykład w ONZ. Porozumienie, oprócz zmiany nazwy na Państwo Związkowe, zapowiadało ścisłą integrację w sferze społeczno-gospodarczej. Miała ona dotyczyć:

- ujednolicenia prawodawstwa i polityki fiskalnej,
- utworzenia wspólnego rynku,
- wprowadzenia wspólnej waluty,
- połączenia systemu energetycznego,

¹⁵ Serwis informacyjny PAP, 25.03.97.

¹⁶ A. Eberhardt, *Gra pozorów...*, s. 55.

¹⁷ Ibidem, s. 52–53.

- realizacji wcześniejszych zapowiedzi co do praw obywateli oraz podmiotów gospodarczych,
- pogłębiania integracji w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony granic,
- utworzenia regionalnej struktury wojskowej¹⁸.

W deklaracji nie zostały ujęte kwestie związane z rozszerzeniem uprawnień organów Państwa Związkowego. Zachowano zasadę, w myśl której podwójne obywatelstwo nie mogło być źródłem prawa wyborczego. Wysoka Rada została przekształcona w Wysoką Radę Państwową, jednak poza zmianą nazwy nie doszło do nadania tej strukturze dodatkowych kompetencji. W Wysokiej Radzie Państwowej miało nadal zasiadać tyle samo członków co dotychczas, utrzymana została również zasada jednomyślności w podejmowaniu decyzji za zgodą prezydentów obydwu państw. Rozszerzono kompetencje przewodniczącego Rady, którym był jeden z prezydentów (zmiana w trybie rotacyjnym), o możliwość reprezentowania Państwa Związkowego na zewnątrz oraz podpisywania porozumień z innymi organizacjami międzynarodowymi. Podpisane porozumienie przekształcało również Komitet Wykonawczy w Radę Ministrów, która uzyskiwała prawo do:

- przedstawiania propozycji aktów prawnych,
- przedstawiania propozycji budżetu związkowego,
- prowadzenia polityki zagranicznej,
- prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obrony,
- zajmowania się sprawami wewnętrznymi Związku, takimi jak kultura, nauka i szkolnictwo¹⁹.

Nie doczekano się wprowadzenia dwóch nowych organów – Sądu oraz Izby Rozrachunkowej. Sąd miał wymuszać na państwach członkowskich oraz na organach realizację podjętych wcześniej decyzji, a Izba Rozrachunkowa miała zajmować się kontrolą finansową Związku. Z dokumentu z 1999 r. wynikało, że Związek Państw miał przyjąć Akt Konstytucyjny, jednak w kolejnych latach, mimo powołania grupy roboczej oraz wielu zapowiedzi ze strony Białorusi i Rosji, nie zdołano przyjąć takiego aktu.

Stosunki polityczne w latach 2000–2008

Władimir Putin nie potrzebował integracji z Białorusią jako argumentu w swojej polityce wewnętrznej. Początkowo kwestia białoruska pozostawała na uboczu, jednak prezydent Rosji, nie odrzucał koncepcji integracji z Białorusią. Putin, już jako prezydent Rosji, swą pierwszą wizytę zagraniczną złożył na Białorusi. W trakcie swojego pobytu w Mińsku zapowiadał intensyfikację stosunków dwustronnych, głównie w sferze gospodarczej. Przez długi czas nie chciał udzielić kredytu stabilizującego Białorusi, stawiając twarde warunki dotyczące unii celnej oraz wspólnej waluty. Putin uważał, że Państwo Związkowe powinno opierać się na silnych

¹⁸ Ibidem, s. 59.

¹⁹ Ibidem, s. 60–61.

fundamentach i nie można się zbyt spieszyc z jego tworzeniem. Dla Łukaszenki przejście władzy w ramach organizmu związkowego, a tym samym także w Rosji, stało się perspektywą coraz bardziej iluzoryczną, tym bardziej że Putin zaczął być uznawany za wzór polityka także na Białorusi.

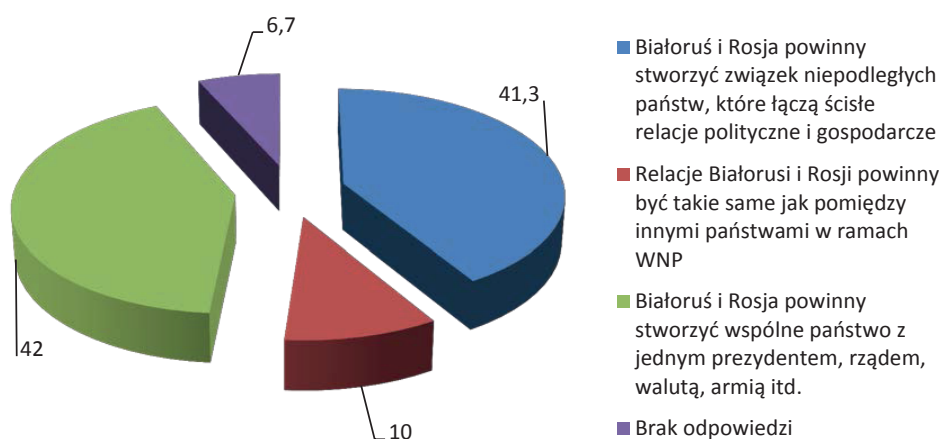
Podczas wyborów parlamentarnych na Białorusi nowe władze na Kremlu poparły Łukaszenkę, chwalać go za stworzenie odpowiednich warunków do przeprowadzenia wolnych wyborów oraz krytykując kraje zachodnie za próby ingerencji w sprawę „demokratycznej” Białorusi. Łukaszenka mógł również liczyć na poparcie ze strony Moskwy w czasie kampanii prezydenckiej. Również niezależne media rosyjskie na Białorusi zaniechały krytyki polityki Łukaszenki. Władze w Moskwie wołały popierać autorytaryzm Aleksandra Łukaszenki, niż ryzykować jakąkolwiek realną zmianę polityczną w Mińsku. Niestety, polityka Rosji była bardzo niekorzystna dla samej Białorusi. Moskwa, popierając autorytaryzm na Białorusi, powodowała całkowite odsunięcie się krajów zachodnich od RB, jednocześnie utrzymując możliwość ingerowania w sferę polityczną i gospodarczą tego kraju. Po wyborach okazało się, że „nowy – stary” prezydent Białorusi nie jest zbyt chętny do płacenia za wsparcie Moskwy konkretnymi ustępstwami natury gospodarczej. Łukaszenka nadal hamował realizację porozumień gospodarczych, w tym kwestię ujednolicenia polityki handlowej, wprowadzenia wspólnej waluty czy zmian w sektorze energetycznym. Tłumaczył swe poczynania koniecznością obrony suwerenności białoruskiej oraz sprzeciwem wobec ingerencji rosyjskiej.

Po roku 2002 nastąpiło dalsze pogłębianie się kryzysu w stosunkach politycznych Rosji i Białorusi. Jedną z przyczyn było stanowisko rządu rosyjskiego, który opowiadał się za ograniczeniem pomocy gospodarczej. Łukaszenka jednak deklarował, że nadal jest gotowy zaangażować się w dalszą integrację w tak dużym stopniu, w jakim oczekują od niego władze na Kremlu. Rosja wstrzymała dostawę gazu na Białoruś. Aleksander Łukaszenka nazwał poczynania Rosji „aktem terroryzmu na najwyższym szczeblu”²⁰. W odpowiedzi Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji oskarżyło go o „błędy systemowe w polityce wewnętrznej i zagranicznej, które hamują społeczno-gospodarczy rozwój kraju oraz doprowadziły do izolacji Białorusi na arenie międzynarodowej”²¹.

²⁰ Ibidem, s. 71.

²¹ Ibidem, s. 71. Szerzej na temat problematyki energetycznej w relacjach na linii Moskwa–Mińsk A. Eberhardt, *Problematyka energetyczna w stosunkach Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś*, [w:] *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, red. A. Eberhardt, Warszawa 2009, s. 57–96. Według R. Kłaczyńskiego: „Pomimo deklarowanych przez Mińsk i Moskwę dobrych stosunków politycznych i gospodarczych w zakresie polityki surowcowej prowadzonej przez te państwa, od czasu dojścia do władzy Władimira Putina sytuacja wyraźnie się skomplikowała. Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wyraża się w bezwzględny dążeniu do celu, bez oglądania się na kwestie ideologiczne, w rodzaju tak często deklarowanej w mediach przyjaźni rosyjsko-białoruskiej. Moskwa chce przejąć sektor gazowo-naftowy republiki oraz sieci przesyłowe surowców w najszybszy i możliwie najtańszy sposób”. Cyt. za R. Kłaczyński, *Ropa*

Pod koniec 2004 roku pozycja Łukaszenki w relacjach dwustronnych z Rosją zaczęła się umacniać. Spowodowane to było wyborami na Ukrainie, w których Rosja, ingerując w politykę tego państwa, poniosła sromotną klęskę. Władimir Putin zaczął w końcu dostrzegać, iż Łukaszenka, choć kontrowersyjny, pozostaje sojusznikiem, który zapewnia Rosji utrzymywanie na Białorusi swoich wpływów. Szybko doszło do znacznej poprawy stosunków białorusko-rosyjskich, zaczęto ponownie rozmawiać na temat wspólnej waluty, zwiększono współpracę w sferze wojskowej oraz energetycznej. Białoruś jako jedyna była republika ZSRR wynegocjowała preferencyjne ceny za gaz.



Wykres 2. Jaki model integracji Rosji z Białorusią zostałby przez Pana/Panią faktycznie poparty? (%)

Źródło: Sondaż – <http://www.iiseps.org>

Wznowiono rozmowy na temat przyjęcia Aktu Konstytucyjnego przez Państwo Związkowe. Podano nawet datę podpisania tegoż aktu, która wypadła między marcem a listopadem 2006 roku. Rosja ponownie poparła Aleksandra Łukaszenkę w zbliżających się wyborach prezydenckich w marcu 2006 r. Po zwycięstwie wyborczym Łukaszenki relacje białorusko-rosyjskie ponownie uległy pogorszeniu. W maju 2006 r. Władimir Putin zaniechał pomocy finansowej dla Mińska. Na dodatek Rosja zmieniła korzystne porozumienia gospodarcze, podnosząc ceny surowców energetycznych. Premier Białorusi, Siarhiej Sidorsk, wysłał list poufny, który zawierał groźby wystąpienia ze Związku z Rosją. Kiedy intencje Rosji wobec Białorusi zaczęły nabierać realnych kształtów, Łukaszenka oficjalnie mówił o zerwaniu więzi sojuszniczych. Rosja spostrzegła, że stosunki z Białorusią są w stanie krytycznym. Wydawało się, iż Aleksander Łukaszenka zerwie sojusz, tak jak groził, ale ponownie skończyło się na groźbach słownych, gdyż zdawał on sobie sprawę, iż mimo wszystko może liczyć na wsparcie finansowe wyłącznie ze strony rosyjskiej.

Wiara Łukaszenki, że nowy prezydent Federacji Rosyjskiej zmieni swe nastawienie do Białorusi okazała się jednak błędem. Dmitrij Miedwiediew, od lat związany z Putinem, kontynuuje bowiem dotychczasową politykę Kremla, ukierunkowaną na zwiększanie dotychczasowych wpływów w państwach sąsiednich²².

Zakończenie

Na początku lat 90. w polityce zagranicznej Kremla dominowało dążenie do zachowania więzi integrujących obszar WNP. Białoruś stanowiła jeden z kluczowych elementów tej koncepcji. Początkowe relacje polityczne Rosji i Białorusi układały się po myśli władz białoruskich. Podpisano porozumienie dotyczące wolnego handlu, Mińsk przystąpił do układu o bezpieczeństwie zbiorowym. Po wygranej Aleksandra Łukaszenki dalsze relacje polityczne Białorusi i Rosji ewoluowały od ścisłego partnerstwa w kierunku narastającego sporu. Cechą wyróżniającą kontakty dwustronne między Mińskiem a Moskwą jest również deklaracyjny charakter wszystkich dotychczasowych projektów integracyjnych (utworzenie Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, przekształcenie tego tworu w Związek Białorusi i Rosji, a w 1999 r. w Państwo Związkowe). Znamienne jest również i to, że cały proces polityczny jest w danym przypadku silnie determinowany przez współpracę (lub brak współpracy) w sferze gospodarczej. Zmiana na stanowisku prezydenta Federacji Rosyjskiej jedynie potwierdza specyfikę relacji polityczno-gospodarczych między Białorusią i Rosją. Już po kilku miesiącach prezydentury Władimira Putina, istniały kontrowersje wokół wspólnej waluty, prywatyzacji białoruskiego przedsiębiorstwa Biełtransgaz oraz kryzysy energetyczne lat 2004 i 2006. Ocieplenie stosunków politycznych przyniósł na krótko dopiero rok 2006. Ponownie Rosja wspiera Łukaszenkę politycznie i ponownie padają deklaracje natury gospodarczej. Argument gospodarczy jest więc w danym przypadku nieustannie wykorzystywany jako narzędzie kształtujące relacje polityczne.

Bibliografia

- Dogovor o Sojusie Białorusi i Rossiji*, <http://www.belrus.ru/obshie/osnovy/article.shtml/dogovor3.shtml>.
- Eberhardt A., *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008*, Warszawa 2008.
- Eberhardt A., *Problematyka energetyczna w stosunkach Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś*, [w:] *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, red. A. Eberhardt, Warszawa 2009.
- Eberhardt A., *Stosunki Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś w sferze obronności*, „Materiały Studialne PISM”, nr 10, Warszawa 2005.

²² Szerzej na temat rosyjskiej polityki zagranicznej wobec państw WNP A. Włodkowska, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Legucka, K. Malak, Warszawa 2008, s. 42–57.

- Kłaczyński R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010.
- Malak K., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003.
- Mironowicz E., *Białoruś*, Warszawa 1999.
- Serwis informacyjny PAP, 24.11.1992.
- Ugoda po formowaniu jedlinowo ekonomicznowo przestrzeni, Jałta 2003, http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.main.cgi?nreg=997_990.
- Włodkowska A., *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw* [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Legucka, K. Malak, Warszawa 2008.
- Zapрудnik J., *Bielarus na historycznych skrzyżowaniach*, Mińsk 1996.

Socio-economic security determinants in bilateral relations of Belarus and Russian Federation

Abstract

This paper covers most important problems in bilateral relations concerning economical, social policy, civilization, culture nad identity issues. An author emphasizes that currently political, economical, social and also cultural bonds, that are result of this two international relations actors 70 years long USSR membership, play a crucial role. An author also makes an attempt to predict future developments in two states bilateral relations.

Key words: Russia, Belarus, security, politics, society

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

BEZPIECZEŃSTWO SFERY MILITARNEJ

Marek Z. Gajewski

Polska polityka wojskowa w początkach XXI wieku

Wstęp

Wraz z rozprzestrzenieniem się w nauce terminu *bezpieczeństwo* – ujmowanego jako nowa dyscyplina, na plan dalszy, a wręcz w zapomnienie zeszło pojęcie *wojskowość*, jako paradygmat budowania najróżnorodniejszych systemów, których zadaniem było przeciwstawianie się kryzysom – głównie międzynarodowym – zagrożającym podstawom egzystencji narodów lub społeczności lokalnych podczas zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Dzisiaj mówimy o bezpieczeństwie – polityce bezpieczeństwa, stanowiącej synonim podejmowanych różnorodnych działań lub ich zaniechania, efektem których ma być przywrócenie lub osiągnięcie stanu pożądanego.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na rolę i znaczenie polityki wojskowej w polityce bezpieczeństwa narodowego, jako globalnego środka reagowania siłami zbrojnymi na zagrożenia zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Z punktu widzenia metodologicznego podstawowym paradygmatem będzie zdefiniowanie współczesnego pojęcia polityki wojskowej, określenie elementów ją tworzących i wreszcie wskazanie narzędzi badawczych, oceniając realizm w relacji żądania – możliwości. Teoretyczne wskazanie roli i miejsca polityki wojskowej, jej wewnętrznej budowy jest podstawą dokonania ocen jakie w praktyce podejmowane były przez poszczególne koalicje rządzące, kreujące tę politykę. Cezura czasowa to okres jedenastu lat – zaczynając od roku 2001, a na 2012 kończąc. Wydarzenia polityczne i sposób reagowania siłami zbrojnymi, jaki miał miejsce w tym czasie w skali globalnej, ukształtował politykę wojskową na okres sięgający do około połowy dwudziestego pierwszego stulecia. Dla rodzimych rozwiązań w sferze kreowanej polityki wojskowej najważniejsze jest umocnienie się pluralizmu politycznego i ekonomicznego oraz pozytywne zakończenie procesu integracji z Paktem Północnoatlantyckim.

Analizy niezbędne do wypracowania wniosków są wynikiem egzegezy aktów prawnych oraz dokumentów opublikowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Spraw Zagranicznych w formie drukowanej i elektro-

nicznej. Istotnym materiałem badawczym są również wypowiedzi publiczne osób cywilnych, zajmujących się problemami bezpieczeństwa państwa, oraz wyższych wojskowych i urzędników. Jako materiał uzupełniający wzięte zostały wypowiedzi i artykuły z prasy codziennej oraz specjalistycznej.

Pojęcie polityki wojskowej i jej zewnętrzne uwarunkowania

Siły zbrojne w większości państw są ich immanentnym organem, służącym realizacji celów polityki międzynarodowej. Mają zapewnić państwu (lub koalicji) bezpieczeństwo w skali międzynarodowej – lokalnej lub regionalnej. Formułowane w okresie zimnej wojny strategie odstraszenia, a następnie powstrzymywania, stawały przed armiami obu przeciwstawnych systemów określone wymogi w płaszczyźnie strategii, sztuki operacyjnej, taktyki, organizacji i wyposażenia. Decyzja, kiedy reagować siłami zbrojnymi, zawsze leżała w sferze polityki, natomiast metoda i forma wykonania dyrektywy politycznej stanowiły domenę wojskowych. Zamknięcie bipolarnego podziału świata wygenerowało nowe wyzwania, przed jakimi stanęły siły zbrojne. Ich możliwości należało dostosować do wymogów implikowanych przez nowe zagrożenia. Biorąc pod uwagę wzajemne relacje pomiędzy komponentem cywilnym i wojskowym, siły zbrojne winny zachować gotowość do zapewnienia bezpieczeństwa militarnego w systemie sojuszu wojskowego, którego członkiem jest dany podmiot prawa międzynarodowego, lub samodzielnie w skali lokalnej, subregionalnej, regionalnej, strefowej, a w przypadkach mocarstw – w skali globalnej.

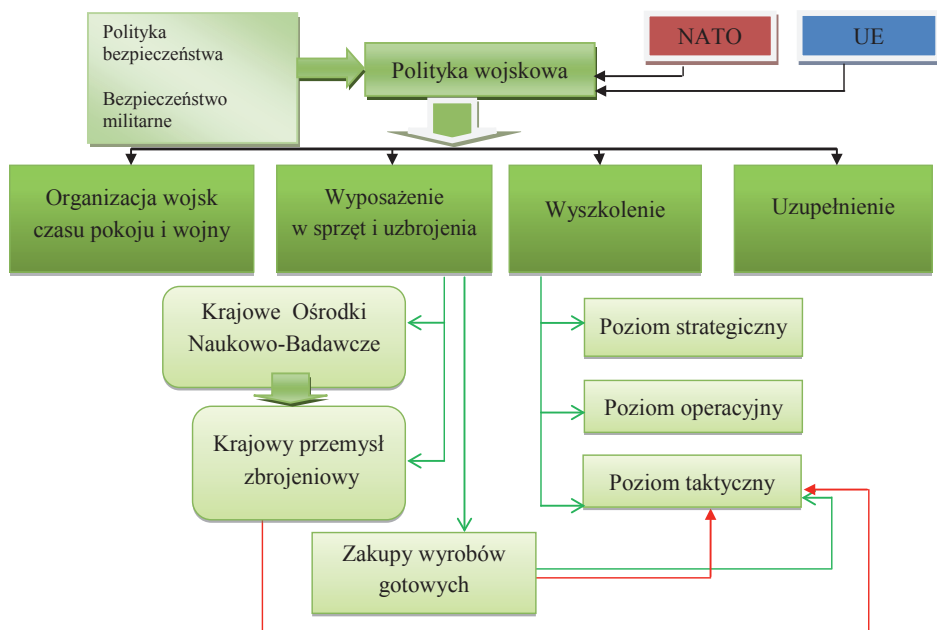
„Armia na wojnie robi dokładnie to, czego nauczyła się w czasie pokoju” – cytowana sentencja autorstwa marszałka Józefa Piłsudskiego jednoznacznie i celnie wskazuje powiązania pomiędzy całokształtem polityki wojskowej prowadzonej w czasie pokoju a możliwościami podczas konfliktu zbrojnego. Oczywiście, konfliktu zbrojnego lub wojny nie możemy postrzegać li tylko poprzez uwarunkowania historyczne dwudziestego stulecia, prowadzonego w układzie koalicyjnym. Współczesny konflikt zbrojny musimy rozpatrywać jako użycie sił zbrojnych przeciwko innemu podmiotowi prawa międzynarodowego, wynikające z przesłanek politycznych lub zobowiązań międzynarodowych. W dotychczasowej literaturze przedmiotu istnieją różnice w ujmowaniu pojęcia konfliktu zbrojnego i wojny. Według B. Balcerowicza: „Konflikt zbrojny jest pojęciem szerszym niż wojna. Każda wojna jest konfliktem zbrojnym, nie każdy konflikt zbrojny natomiast jest wojną”¹. Siły zbrojne mogą być wykorzystywane jako zasadnicze narzędzie realizacji: wojny, interwencji zbrojnej, incydentu wojskowego, blokady zbrojnej, demonstracji siły i innych form². We współczesnym ujęciu również jako narzędzie reagowania w kryzysach o charakte-

¹ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 111.

² Ibidem.

rze niemilitarnym, co z kolei wymaga rewizji w systemie kreowania polityki bezpieczeństwa narodowego³.

Wychodząc z aksjomatów polityki bezpieczeństwa, należy zdefiniować, czym jest polityka wojskowa. Biorąc pod uwagę przedmiotowe kryteria bezpieczeństwa, polityka wojskowa jest składową bezpieczeństwa militarnego⁴, stanowiąc jego podstawowy komponent. Pod pojęciem polityki wojskowej będziemy rozumieć całość zorganizowanych działań państwa w zakresie organizacji, wyposażenia, wyszkolenia i uzupełnienia sił zbrojnych, zapewniając im możliwość stawianych przed nimi celów politycznych.



Ryc. 1. Powiązania polityki bezpieczeństwa i jej składowe

Źródło: Opracowanie własne

Cztery podstawowe elementy polityki wojskowej wiążą się ściśle z innymi obszarami działalności politycznej i gospodarczej. Poziom nauki i ośrodków badawczych oraz rozwojowych wpływa na produkcję krajowego przemysłu obronnego, którego głównym odbiorcą powinny być rodzime siły zbrojne. Rzadko które państwo może zaopatrywać swoją armię jedynie w wyroby własne, będące wytworem

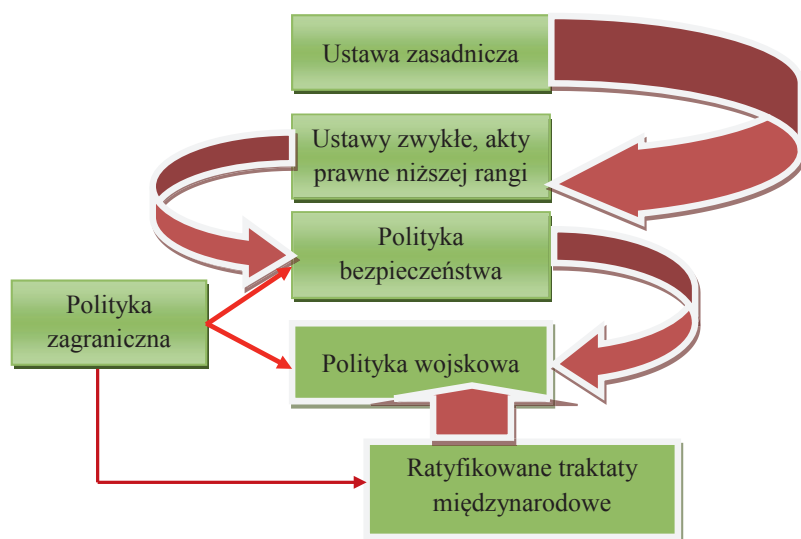
³ S. Koziej, *Wyzwania transformacyjne bezpieczeństwa Polski*, s. 1–3, <http://www.gazeta-internetowawr.pl/index.php.?view=atticle&catid=94%3Akwartalni>, dostęp 30.12.2011.

⁴ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 17–19.

oryginalnej myśli naukowej i technicznej. Państwa takie jak Polska, których rodzima myśl naukowo-techniczna i przemysł nie są w stanie zapewnić określonych rodzajów sprzętu i uzbrojenia na właściwym poziomie, muszą prowadzić odpowiednią politykę zakupów. Wyposażenie i uzbrojenie zakupywane od firm zagranicznych i krajowych determinować będą taktykę w oddziałach sił lądowych, powietrznych i morskich oraz specjalnych. Podstawowy rozdźwięk w tym segmencie polityki wojσκowej tkwić będzie zawsze między tym, co chcielibyśmy posiadać, a możliwościami budżetowymi. Natomiast wybór kontrahentów zagranicznych powinien cechować się fundamentalnymi zasadami bezpieczeństwa narodowego, akceptowalnymi przez wszystkie wewnętrzne podmioty polityczne biorące udział w wolnej grze sił. Wybór dostawcy powinien opierać się na następujących założeniach:

- ocena długookresowej polityki państwa, w którym dokonuje się zakupów, musi wskazywać na brak złych zamiarów wobec Rzeczypospolitej Polskiej,
- łatwość utrzymania rytmiczności i wielkości dostaw w wypadku konieczności podjęcia walki na własnym terytorium,
- ocena atrakcyjności technologicznej i cenowej.

Polska polityka wojskowa powinna wypływać z przesłanek zawartych w ustawie zasadniczej i ustawach: o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, oraz ze zobowiązań międzynarodowych.



Ryc. 2. Schemat uwarunkowań polskiej polityki wojskowej w polityce bezpieczeństwa

Źródło: Opracowanie własne

Fundamentalną podstawą formowania celów i zasad polskiej polityki wojskowej jest art. 26 Konstytucji, a zwłaszcza jego ustęp 1: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa jego granic”. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że obrona niepodległości i niepodzielności terytorialnej należy do celów nadrzędnych polityki wojskowej, powinna więc poprzez podejmowane działania w sprecyzowanych płaszczyznach zapewnić możliwość wykonania konstytucyjnych powinności. Należy tu jednoznacznie stwierdzić, że nie udział w operacjach realizowanych poza obszarem Polski, wynikający z przynależności do NATO i Unii Europejskiej, ale globalne zdolności sił zbrojnych do odparcia zagrożeń na własnym terytorium muszą stać się podstawą polityki wojskowej.

Kolejnym czynnikiem, jaki należy brać pod uwagę w procesie formułowania i realizacji polityki wojskowej, jest ustrój władz wykonawczych, który zakłada podział kompetencji w rzeczonym zakresie pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów. Uprawnienia Prezydenta zawarte są w art. 126, ustęp 2 oraz art. 134, w którym na mocy ustępu 1 porucza się głowie państwa najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, oraz ustęp 6, zawierający delegację do szczegółowego uregulowania zwierzchnictwa w sposób ustawowy. Dokonane to zostało w art. 4a i 5 ustawy z dnia 21 listopada o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Z zapisów art. 4a najistotniejsze znaczenie mają ustępy 1 i 2. Pierwszy uprawnia do zatwierdzania wnioskowanej przez Prezesa Rady Ministrów Strategii bezpieczeństwa narodowego, drugi natomiast do wydania w tym samym trybie, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej dokument wykonawczy do Strategii bezpieczeństwa narodowego⁵. Z mocy art. 5 ustęp 1 Prezydent „określa na wniosek Ministra Obrony Narodowej główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowanie do obrony państwa”⁶. Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne, poprzez opracowanie projektu strategii bezpieczeństwa, i planuje zadania wykonywane przez Siły Zbrojne. Organem Rady Ministrów bezpośrednio odpowiedzialnym za politykę wojskową jest minister właściwy do spraw obrony narodowej, kierujący działem administracji rządowej. W jego kompetencjach leży przygotowanie do obrony państwa oraz kierowanie Siłami Zbrojnymi⁷.

Podział uprawnień pomiędzy dwa organy władzy wykonawczej implikuje charakter polskiej polityki wojskowej, wpływa na jej kształt i charakter. Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej może w sposób dość istotny, choć ograniczony, wpływać na kierunki polskiej polityki wojskowej. Owe ograniczenia wynikają z koniecz-

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Ustawa o powszechnym obowiązku obrony), Dz. U. 2004, nr 241, poz. 2416. Tekst jednolity.

⁶ Ibidem.

⁷ Ustawa z dnia 14 września o działach administracji rządowej, Dz. U. 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm. art. 19, ustęp. 1.

ności współpracy z Radą Ministrów i Ministrem Obrony Narodowej. W łonie samej Rady Ministrów w zakresie polityki wojskowej konieczne jest ściśle współdziałanie Ministra Obrony Narodowej z Ministrem Spraw Zagranicznych, do kompetencji którego należą między innymi stosunki z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, pomoc humanitarna i opiniowanie planów współpracy międzynarodowej Ministra Obrony Narodowej.

Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, nie jest natomiast organem naczelnym, na którym spoczywa zapewnienie bezpieczeństwa militarnego, zarówno w zewnętrznym, jak i wewnętrznym ujęciu tego problemu. Szczegółowy zakres działania tego organu określony został w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r., o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁸. Ten akt prawny określa 23 obszary zadaniowe⁹, których treść wyczerpuje zdefiniowane pojęcie polityki wojskowej.

Kolejnym, wspomnianym już, organem władzy wykonawczej, implikującym charakter i treść polskiej polityki wojskowej, jest Minister Spraw Zagranicznych.

W strukturach organizacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych utworzono stanowisko podsekretarza stanu ds. polityki bezpieczeństwa, który dysponuje dwoma wyspecjalizowanymi strukturami urzędniczymi: Departamentem Polityki Bezpieczeństwa (DPB) i Centrum Operacyjnym (CO). Do podstawowych zadań DPB należy: „prowadzenie spraw dotyczących bezpieczeństwa globalnego i regionalnego w następujących aspektach: NATO, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, operacji pokojowych NATO i UE, zarządzania kryzysowego, funkcjonowania dwóch wymiarów OBWE (polityczno-wojskowego i ekonomiczno-ekologicznego), nieprolifracji broni masowego rażenia, kontroli eksportu uzbrojenia, współpracy przemysłów obronnych, globalnej kontroli zbrojeń i rozbrojenia konwencjonalnego, regionalnych porozumień dotyczących kontroli zbrojeń konwencjonalnych i środków budowy zaufania i bezpieczeństwa oraz polityki zapobiegania i zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Departament jest odpowiedzialny także za współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa w wymiarze dwustronnym”¹⁰. Do podstawowych zadań CO należy: „pozyskiwanie, weryfikowanie, gromadzenie oraz przetwarzanie informacji dotyczących sytuacji i wydarzeń kryzysowych. Zapewnienie całodobowego obiegu tej informacji w ministerstwie i na placówkach zagranicznych, a także w razie potrzeby przekazywanie jej innym instytucjom administracji publicznej. W sytuacjach kryzysowych zapewnia ścisłą współpracę między właściwymi kompetencyjnie komórkami organizacyjnymi ministerstwa, placówkami zagranicznymi oraz innymi instytucjami administracji publicznej odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe”¹¹.

⁸ Dz. U. 1996, nr 10, poz. 56 (z późn. zm.).

⁹ Ibidem, art. 2.

¹⁰ http://www.msz.gov.pl/polityka_zagranicznapo, dostęp 10.08.2012.

¹¹ Ibidem.

Z analizy zadań jakie dla DPB zostały sformułowane w „Regulaminie Organizacyjnym MSZ” do najbardziej zazębiających się obszarów z funkcjami polityki wojskowej należą:

- analizowanie problemów i obronności, w tym identyfikowanie i analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- formułowanie wniosków dotyczących zaangażowania RP w rozwój europejskich zdolności obronnych z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- przygotowywanie ekspertyz i wniosków dotyczących polityki bezpieczeństwa oraz reżimu i architektury bezpieczeństwa narodowego;
- wykonywanie zadań w zakresie międzynarodowej współpracy przemysłów obronnych, przetargów na dostawy sprzętu dla polskich Sił Zbrojnych¹².

Przytoczone dokumenty wskazują, jak w warunkach polskich zostały określone funkcjonalne powiązania pomiędzy organami odpowiedzialnymi za politykę zagraniczną i wojskową państwa. Nadrzędność i ścisły związek pomiędzy polityką zagraniczną a wojną, której cele realizują siły zbrojne, w sposób jednoznaczny wskazany został przez Clausewitza. Owe zależności są nadal uznawane, wielu politologów uznaje słusznie, że siły zbrojne muszą być w stanie realizować politykę państwa, do czego przygotowuje je skorelowana i konsekwentna polityka wojskowa. Powyższe ujęcie wskazuje na nadrzędność polityki zagranicznej nad wojskową. W systemach demokratycznych to nie armia decyduje o kształcie polityki zagranicznej, lecz odwrotnie – czynnik polityczny decyduje, jaką siłą, dla jakich celów winna rozporządzać jego armia.

Dla formułowania celów polskiej polityki wojskowej istotne znaczenie będą miały wnioski i oceny wypracowane w toku analiz następujących obszarów:

- globalna sytuacja polityczna i wojskowa w obszarze transatlantyckim i jego bezpośrednim otoczeniu;
- kierunki wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej – rola i miejsce Polski w jej dalszym kreowaniu;
- polityczne i wojskowe kierunki działań Stanów Zjednoczonych, ponieważ z państwem tym została podpisana Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej...

Wszystkie z wymienionych powyżej czynników określone zostały w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jako aksjomaty bezpieczeństwa narodowego. Czynniki te powtórzone zostały w Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Autorzy tego dokumentu stwierdzają:

Sojusz Północnoatlantycki pozostaje kluczową organizacją w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego oraz *najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa zewnętrznego Polski* [podkr. moje – M.G.] Ewolucja kierunków i metod działania Sojuszu Północnoatlantyckiego, w tym kontynuowanie polityki otwartych drzwi, zapewnia skuteczną realizację bieżących i długoterminowych interesów bezpieczeństwa jej członków. [...] Tocząca

¹² J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 408–410.

się w Sojuszu debata transformacyjna oraz prace nad nową koncepcją strategiczną uwy-puklają podstawowe dylematy związane z rolą NATO w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym. Dylematy te dotyczą przede wszystkim kwestii równowagi pomiędzy utrzymaniem i wzmocnieniem funkcji kolektywnej obrony, oraz zaangażowaniem w operacje reagowania kryzysowego na odległych teatrach działań¹³.

W enigmatycznej i powierzchownej formie stwierdza się, że trwające od roku 2002 zaangażowanie się Sojuszu w Afganistanie¹⁴ może nieść daleko idące reperkusje natury politycznej i wojskowej.

Praktycznie od momentu zaangażowania się NATO na obszarze byłej Jugosławii stworzono precedens w działalności Sojuszu, opierającego swoją działalność na traktacie waszyngtońskim z kwietnia 1949 r.¹⁵ Kolejnym krokiem zmieniającym polityczne i wojskowe oblicze Sojuszu było stanowisko wypracowane przez Sojusz po atakach z 11 września 2001 roku. Przyjmując, że samoloty rejsowe, za pomocą których wykonano atak, użyte zostały jako pociski; organizacja dokonująca zamachu, choć nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, nie jest również organizacją amerykańską, oraz biorąc pod uwagę liczbę ofiar, uznano akty terroru skierowane przeciwko USA za naruszenie litery artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego¹⁶.

Ambasador USA przy NATO pani Victoria Nuland w 2006 roku stwierdziła:

W rezultacie doszliśmy do ogromnego paradoksu. Podczas gdy dokumenty Rady Północnoatlantyckiej odzwierciedlają nieustanne spory na temat charakteru i potęgi Soju-

¹³ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia Sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 6.

¹⁴ Sformowanie sił stabilizacyjnych w Afganistanie, działających na podstawie mandatu ONZ, dyskutowane było już w grudniu 2001 roku. Efektem tych rozmów było porozumienie pomiędzy tymczasowym rządem afgańskim a Misją Wspomagającą prowadzoną przez ONZ i ISAF. Podstawowym celem miało być doprowadzenie kraju do stabilizacji. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1386 dawała takie kompetencje dla sił ISAF, co było również akceptowane przez tymczasowy rząd afgański. NATO miało zapewnić bezpieczeństwo w rejonie Kabulu, wesprzeć merytorycznie tworzenie nowych sił bezpieczeństwa. Kolejnym przedsięwzięciem NATO miała być działalność na rzecz wspomagania przedsięwzięć cywilnych poprzez powołanie tak zwanych Prowincjonalnych Zespołów ds. Odbudowy. Realizacja misji ISAF, zdaniem specjalistów NATO, oprócz korzyści uwidoczniła również wiele problemów ujemnych. Między innymi wyrazem tego są zbyt małe kwoty asygnowane na rozwój, modernizację i utrzymanie sił zbrojnych określone na 2% PKB krajów członkowskich. Zob. D.A. Ruiz-Palmer, *Droga do Kabulu*, „Przegląd NATO”, lato 2003; V. Nuland, *Misja NATO w Afganistanie: przekładanie teorii na praktykę*, „Przegląd NATO”, zima 2006.

¹⁵ Traktat waszyngtoński w sposób jednoznaczny określa zasady obrony wspólnej oraz definiuje polityczno-wojskowe granice Sojuszu. Problem ten szczegółowo normowany jest przez art. 5 i 6. Użycie sił powietrznych, a następnie lądowych nie było konsekwencją zagrożenia jednego z członków, lecz odpowiedzią na słabość sił pokojowych ONZ wprowadzonych na obszar byłej Jugosławii. Zob. M. Albright, *Pani sekretarz stanu*, Warszawa 2004, s. 180–194. Kwestię zmian w polityce NATO w kontekście powiązań pomiędzy skutecznością Paktu na podstawie zaangażowania się w Bośni a jego rozszerzeniem podejmuje Ronald Asmus. Zob. R. Asmus, *NATO otwarcie drzwi*, Warszawa 2002, s. 192–193.

¹⁶ E. Buckley, *Powołanie się na artykuł 5*, „Przegląd NATO”, lato 2006.

szu, wymogi codzienne zmusiły NATO do puszczenia w niepamięć teoretycznych ograniczeń jego misji¹⁷.

Dalej autorka cytuje pochodzącą z roku 2003 tezę Richarda Lugara, że „NATO musi wykroczyć poza obszar traktatowy, albo wypaść z gry”¹⁸. Jak wynika z przytoczonych przykładów, NATO postrzegane przez Polskę jako zwycięski sojusz w zimnej wojnie, zmieniło całkowicie swoje oblicze i będzie je zmieniało nadal jako gracz globalny.

Naszym obowiązkiem jest bardzo wnikliwa ocena tego, gdzie zaangażowanie Polski poprawi położenie strategiczne państwa, a jakie jego kierunki będą je osłabiać. Jak na razie, z dokumentów oficjalnych wynika, że zaangażowanie w Afganistanie przynosi wieloaspektowe sukcesy. Przypomnieć należy, że w nowej odsłonie działania NATO zmieniają się bardzo mocno akcenty związane właśnie z polityką wojskową w dziedzinie organizacji sił zbrojnych, wyposażenia i szkolenia na różnych szczeblach. Już podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Sojuszu w roku 2002 w Rejkiawiku ustalono, „że aby wykonać w pełnym zakresie swoje zadania NATO musi być w stanie rozmieścić siły, które mogą być szybko przenoszone gdziekolwiek będą potrzebne, a także będą zdolne do kontynuowania działań pomimo odległości i czasu oraz do realizacji powierzonych działań”¹⁹. Kontynuacja dyskusji we wzmiankowanym kierunku miała miejsce w czasie szczytu w Pradze (tak zwane Praskie Zobowiązania w Dziedzinie Zdolności – PPC). Do obszarów PPC zaliczono między innymi:

- obronę przeciwochemiczną, przeciwbiologiczną, przeciwnuklearną, radiologiczną, wywiad, obserwację i celność uderzeń, powietrzną obserwację obiektów naziemnych, dowodzenie i kontrolę, łączność oraz skuteczność bojową;
- zwiększenie zasięgu działania poprzez zakup minimum 16 dużych samolotów transportowych – finansowany przez Europejczyków;
- zwiększenie zapasów niezbędnych do celów obrony przeciwochemicznej i przeciwbiologicznej²⁰.

Drugi filar polskiej polityki bezpieczeństwa stanowi aktywne współuczestnictwo w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Zakłada się zwiększenie zaangażowania w budowę europejskich sił szybkiego reagowania. Jako kolejny obszar wymieniona jest współpraca przemysłów obronnych, harmonizacja badań naukowych, a w efekcie budowa europejskiego rynku zbrojeniowego, co zmierza do usprawniania i zwiększania znaczenia Europejskiej Agencji Obrony²¹. Podkreśla się również wzrost zaangażowania w rozwój koncepcji Grup Bojowych lansowanych przez Unię Europejską.

¹⁷ V. Nuland, *Misja NATO w Afganistanie...*

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ R. Robertson, *Przekształcenia NATO*, „Przegląd NATO”, wiosna 2003.

²⁰ Ibidem.

²¹ *Strategia obronności...*, s. 12.

Dla NATO, Unii Europejskiej, a zwłaszcza dla Polski kierunki ewolucji rosyjskiej polityki zagranicznej i wojskowej mają charakter szczególny. Stabilna, coraz bardziej dążąca do szerokiej współpracy Rosja jest bez wątpienia najbardziej pożądanym sąsiadem. Natomiast Rosja targana sprzecznościami wewnętrznymi, zmagająca się zbrojnie z organizacjami terrorystycznymi opartymi na ideologii fundamentalizmu islamskiego, innymi ruchami separatystycznymi, z coraz bardziej nasilającymi się w społeczeństwie tendencjami imperialnymi i militarystycznymi będzie państwem wymuszającym określone działania w polityce wojskowej Polski²². Również wpływać będzie negatywnie na całą północną flankę – Litwę, Łotwę i Estonię. Nie bez znaczenia dla kształtu polskiej polityki wojskowej pozostaje sytuacja wojskowo-polityczna na południowej flance Federacji Rosyjskiej, a zwłaszcza na Kaukazie i nad Dniestrem.

Istotne znaczenie dla kształtu polskiej polityki wojskowej będzie miał układ jaki zarysuje się na Ukrainie. Nie bez znaczenia pozostaje Białoruś i dalszy kształt polityki tego państwa. Bez wątpienia, realizująca politykę imperialną Rosja starałaby się odbudować swoje strefy wpływów w granicach dawnego imperium. Również za mało pozytywny scenariusz należy uznać rozluźnienie więzów wewnątrz OTP i Unii Europejskiej. Na obecnym etapie wycofania przez Stany Zjednoczone swojej obecności wojskowej mogłoby to oznaczać początek końca jedności transatlantyckiej.

Już w ostatnich latach dwudziestego stulecia uwydatniły się wyraźne różnice pomiędzy USA a ich dotychczasowymi sojusznikami europejskimi. Pierwszym czynnikiem było zniknięcie konieczności obrony Europy Zachodniej przed konwencjonalnym lub nuklearnym atakiem sowieckim. Pierwsza w historii Sojuszu operacja wojskowa w byłej Jugosławii uwydatniła różnice w potencjale wojskowym pomiędzy filarem europejskim a Stanami Zjednoczonymi. Kolejną rysą w stosunkach atlantyckich stała się kwestia Iraku. Od początków dwudziestego pierwszego stulecia Stany Zjednoczone wyraźnie dały do zrozumienia, że wsparcie ich ze strony NATO w polityce bezpieczeństwa jest dość iluzoryczne. Dobitnie świadczy o tym sposób zachowania się administracji J. Busha po atakach z 11 września. Ogłoszony przez administrację USA program wojny z terroryzmem wpłynął ujemnie na wewnętrzny kształt stosunków euroatlantyckich, nieomal doprowadził do ich rozbicia, nastąpił również spadek prestiżu samych Stanów Zjednoczonych we wszystkich krajach islamskich²³. Powyższe czynniki powinny być brane pod uwagę w wojskowej ocenie amerykańskiego partnera i jego patrzenia na polityczne znaczenie polskiego sojusznika.

Czynne uczestnictwo Polski w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony również ma niebagatelny wpływ na narodową politykę bezpieczeństwa, w tym na politykę wojskową. Priorytetem powinna stać się integracja w ramach Europejskiej Inicjatywy Obronnej oraz organizacji i utrzymywania grup bojowych na odpowiednim poziomie organizacyjnym, wyszkoleniowym, posiadających nowoczesny

²² Ibidem.

²³ Z. Brzeziński, *Druga szansa*, Warszawa 2008, s. 115–124.

sprzęt i technikę bojową oraz kadrę dowódczą legitymującą się wysoką kulturą dowodzenia.

Komponenty polskiej polityki bezpieczeństwa, w sposób jednoznaczny stylizujące charakter i kształt polskiej polityki wojskowej, leżą w różnych płaszczyznach politycznych. Według szefa Sztabu Generalnego WP gen. Mieczysława Cieniucha zasadniczy cel funkcjonowania sił zbrojnych, jakim jest zapewnienie suwerenności narodowej i jedności terytorialnej państwa, nie stoi w sprzeczności z angażowaniem armii w misjach realizowanych przez NATO. Według ocen formułowanych przez polski *establishment* polityczny i wojskowy, Sojusz jest nadal organizacją efektywną i jedynym gwarantem zapewniającym swoim członkom poczucie bezpieczeństwa²⁴. Biorąc pod uwagę czynniki wewnętrzne, zakłada się, że poważnym źródłem napięć w stosunkach międzynarodowych będzie pogłębiający się rozdzźwięk pomiędzy Północą a Południem, z uwagi na nierównomierność rozwoju gospodarczego. Narastać będzie konflikt pomiędzy Zachodem a światem muzułmańskim oraz na linii państwa autorytarne – państwa demokratyczne²⁵. Przez analityków MON i BBN zauważone zostały możliwości zagrożeń płynące z obszaru cyberprzestrzeni²⁶. Temu aspektowi bezpieczeństwa, a zwłaszcza jego wojskowym uwarunkowaniom, poświęca się niewielką ilość miejsca, co stanowi jeden z zasadniczych błędów cytowanego dokumentu.

Omówione implikacje polskiej polityki wojskowej wskazują jednoznacznie, że zachodzące zmiany polityczne muszą być poddawane ciągłej i krytycznej analizie. Polska nie może pozwolić sobie na instrumentalne i przedmiotowe traktowanie przez pozostałych graczy, a zwłaszcza graczy globalnych, klasyfikowanych jako przyjaznych.

W początkach obecnego stulecia przekonaliśmy się, że utrzymanie jedności transatlantyckiej na poziomie z drugiej połowy dwudziestego stulecia będzie niemożliwe, czego dobitnym przykładem była druga wojna w Zatoce Perskiej. W przytaczanych dokumentach brak jest analiz dwóch istotnych aspektów otoczenia zewnętrznego: malejącego zainteresowania USA problemami Europy oraz koncentrowania się na wieloaspektowej polityce rywalizacji z coraz bardziej umacniającymi swoją mocarstwową politykę Chinami i dalszymi przekształceniami NATO, do których mogą dążyć Amerykanie.

Nie ma więc dla Rzeczypospolitej innej perspektywy jak zapewnienie trwałego wzrostu możliwości wojskowych. Obserwacja zjawisk zachodzących we współczesnym świecie jednoznacznie wskazuje, że w perspektywie najbliższych kilkunastu

²⁴ Zob. „Przygotowując się na nowe nie zapominamy o starych zagrożeniach”, wywiad T. Badowskiego z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, „Polska Zbrojna”, wrzesień–październik 2012.

²⁵ *Strategiczny przegląd obronny 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 31.

²⁶ *Ibidem*, s. 33.

lat prowadzenie polityki bez możliwości zastosowania siły – miękkiej lub twardej – nie będzie w ogóle możliwe²⁷.

Uwarunkowania wewnętrzne

Najistotniejsze obszary otoczenia wewnętrznego to:

- tworzenie warunków do trwałego wzrostu PKB;
- system prawny regulujący merytoryczny zakres działania polityki wojskowej;
- społeczny odbiór sił zbrojnych;
- polska nauka i myśl techniczna jako zasadniczy gwarant nowoczesności wojska;
- możliwości krajowych sił wytwórczych;
- stabilność systemu finansowania polityki wojskowej.

Rolę i zadania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w systemie wewnętrznym państwa reguluje i określa Ustawa Zasadnicza. Zezwala ona na użycie jednostek wojskowych w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, gdy inne rozporządzielne siły utrzymywane dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego są niewystarczające. Minister Obrony Narodowej, działając na mocy ustaw: o powszechnym obowiązku obrony, o stanie wyjątkowym, stanie klęski żywiołowej i o zarządzaniu kryzysowym, ma obowiązek wspierania organów administracji ogólnej w zmniejszaniu i likwidacji skutków kryzysów spowodowanych klęskami żywiołowymi, katastrofami, nieświadomą lub świadomą działalnością człowieka (akty terrorystyczne, sabotażowe). Zdolność do realizowania funkcji wewnętrznej będzie miała bardzo istotne znaczenie dla kształtowania się opinii społecznej o wojsku jako instytucji państwa. Sugestia, jaka się nasuwa, wskazuje, że problematyka ratownictwa, postępowania z ludnością poszkodowaną w związku z zaistniałą klęską żywiołową powinna stać się immanentnym czynnikiem edukacji wojskowej na wszystkich poziomach, co czynić będzie armię przygotowaną w sposób profesjonalny do działania w tego typu zagrożeniach.

Jednym z najbardziej trudnych przedsięwzięć zrealizowanych w pierwszych latach dwudziestego pierwszego stulecia była profesjonalizacja sił zbrojnych. W całym dwudziestym wieku służba w Wojsku Polskim miała charakter obowiązkowy, w stosunku do korpusu szeregowych i części korpusu podoficerskiego, oraz zawodowy. Żołnierzami zawodowymi byli podoficerowie, chorążowie i oficerowie. Kandydatów dwóch z ostatnich wymienionych korpusów przygotowywano do

²⁷ Pojęcie miękkiej siły zostało sformułowane pod koniec dwudziestego stulecia na gruncie politologii i polityki Stanów Zjednoczonych, wskutek poszukiwania teoretycznego i praktycznego wykorzystania siły tego państwa jako jedyne globalnego supermocarstwa. Według wielu badaczy „siła miękka” ma stanowić przeciwwagę dla „siły twardej”, której egzemplifikacją stanowiło wojsko. Wykluczano ich wspólne lub przemienne użycie. Najbardziej racjonalnie interpretuje pojęcie siły miękkiej Joseph S. Ney Jr, jako „formę siły, sposób osiągania pożądanych rezultatów”. Z trzech wymienionych składników siły miękkiej, z punktu widzenia poruszanych w niniejszym artykule problemów, największe znaczenie ma polityka zagraniczna. Zob. J.S. Ney Jr, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012, s. 157–191.

zawodu w dobrze rozbudowanym systemie średniego i wyższego szkolnictwa resortowego. Rokrocznie szeregi służby zasadniczej opuszczała określona liczba mężczyzn, powiększając zasoby mobilizacyjne. System ten dostosowany był do istnienia armii masowych. Fundament dla tworzenia armii zawodowej położono w roku 2001, określając ustawowo liczebność armii na poziomie 150 tys. żołnierzy, z czego 1/2 stanowić mieli żołnierze zawodowi; procentowy udział korpusu oficerskiego określono na 1/3 z 75 tysięcy żołnierzy zawodowych²⁸.

Wojsko zawsze musi się liczyć z koniecznością szybkiej rozbudowy liczebnej, co wymaga tworzenia i gromadzenia rezerw osobowych we wszystkich korpusach. W warunkach polskich problem ten został pominięty²⁹. Procesowi tworzenia armii zawodowej towarzyszył dalszy spadek liczebności, zwłaszcza w korpusie szeregowych. Na dzień 1 stycznia 2008 roku we wszystkich rodzajach sił zbrojnych służyło 130 231 żołnierzy. W trzech podstawowych rodzajach sił zbrojnych liczby te przedstawiały się następująco³⁰:

- Wojska Lądowe – 46 861 – spadek w porównaniu z armią z poboru – 24,1%;
- Siły Powietrzne – 17 154 – spadek w porównaniu z armią z poboru – 25%;
- Marynarka Wojenna – 7853 – spadek w porównaniu z armią z poboru – 24,3%.

Stan poszczególnych korpusów osobowych: 24 182 oficerów (19%), 42 687 podoficerów (33%) i 61 243 szeregowych, w tej liczbie 15 833 szeregowych posiadało status żołnierzy zawodowych (47%)³¹. Malejąca liczba szeregowych była jedną przyczyną odsetkowego wzrostu oficerów i podoficerów, co uznano za zjawisko niekorzystne.

Ostateczna decyzja o likwidacji służby z poboru stawiała wojsku wysoką poprzeczkę. Wojsko wchodziło na rynek pracy jako jeden z wielu pracodawców. Otwarte zostawało pytanie – które instrumenty będą powodować zdecydowanie większą atrakcyjność służby wojskowej od innych zawodów – zarówno tych, które mieszczą się w kategoriach tak zwanych służb mundurowych, jak i cywilnych ofert. Ministerstwo Obrony Narodowej zostało poddane rygorom rynku pracy. Analiza aktów prawnych regulujących sposób pełnienia służby zawodowej w korpusie szeregowych wskazuje, że warunki płacowe i socjalne, jakie państwo zaoferowało kandydatom, stoją w sprzeczności z oczekiwaniami³². Jednym z największych błędów

²⁸ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Ustawa o przebudowie), Dz. U. 2009.67.570 z późn. zm.

²⁹ *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych*, Informacja o wynikach kontroli KOB-4101-05/2010, Nr ewid. 173/2010/P10/086/KON, <http://www.nik.gov.pl/plik/id3650;4648.pdf>, dostęp 13.02.2012, s. 7.

³⁰ Ibidem, s. 20.

³¹ Ibidem.

³² Na problem podejmowania przez Ministerstwo Obrony prób rekompensowania niezbyt atrakcyjnych zarobków działaniami w sferze socjalnej wskazują: prof. dr hab. Ryszard Zięba i dr hab. Justyna Zajac w ekspertyzie pt. *Budowa Zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2010, s. 33–34, oraz autorzy protokołu pokontrolnego Najwyższej

nowelizacji ustawy z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych jest zapis art. 12 i 13, które regulują tryb tworzenia korpusu szeregowych zawodowych. Do służby kontraktowej w korpusie szeregowych powołuje się osoby, które posiadają wykształcenie cywilne na poziomie gimnazjum i odbyły szkolenie w specjalistycznym ośrodku wojskowym. Pierwszy kontrakt wynosi 18 miesięcy, natomiast pozostałe ograniczone są dwunastoletnią cezurą czasową³³. Jedyną możliwością prawną dalszego pozostania w służbie jest przejście do wyższego korpusu osobowego i powołanie do służby stałej. Przechodzenie najbardziej wartościowych kandydatów z korpusu szeregowych zawodowych do korpusu podoficerskiego w powiązaniu z uzyskaniem odpowiedniego wykształcenia cywilnego i wojskowego wydaje się być najlepszą drogą do ukształtowania korpusu podoficerskiego na odpowiednim poziomie intelektualnym i profesjonalnym.

Podstawowym dokumentem, regulującym kierunki przekształceń Sił Zbrojnych jest przyjęty przez Radę Ministrów w 2008 roku „Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych na lata 2008–2012”. Przyjęto w nim i zdefiniowano dwa podstawowe pojęcia – transformacji i profesjonalizacji Sił Zbrojnych:

Profesjonalizacja [...] jest to integralna część procesu transformacji Sił Zbrojnych, polegająca na rezygnacji z obowiązkowej służby wojskowej i zastąpieniu jej służbą ochotniczą, przy jednoczesnej przebudowie zasadniczych dziedzin funkcjonowania Sił Zbrojnych. Jest ona ukierunkowana na zwiększenie możliwości wypełniania przez Siły Zbrojne konstytucyjnych funkcji oraz przydzielonych misji i zadań na terenie kraju i poza jego granicami³⁴.

Według koncepcji MON osią transformacji miała być profesjonalizacja³⁵, która nie przyniosła jednak zakładanych rezultatów. Pomimo tak niskich kryteriów formalnych, które zostały przedstawione wcześniej, nie zdołano pozyskać odpowiedniej liczby kandydatów, gwarantującej obsadę stanowisk przewidzianych w etatach pokojowych jednostek wojskowych. Braki kadrowe wpływały ujemnie na zdolności operacyjne jednostek, wynikające z uwarunkowań wewnętrznych oraz zobowiązań międzynarodowych – zwłaszcza tych, które wypływają z przynależności do OTP. Antidotum na tę sytuację miało być powołanie Narodowych Sił Rezerwowych (NSR) składających się z wyselekcjonowanych żołnierzy rezerwy, obejmujących stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych na podstawie indywidualnie podpisanych kontraktów z dowódcami jednostek wojskowych. Wykorzystanie ochotników miało nastąpić z chwilą wystąpienia zagrożeń militarnych i niemilitarnych, powstałych

Izby Kontroli. Należy zwrócić uwagę, że prof. Zięba i dr hab. J. Zając w sposób negatywny określili wycofanie się Rządu RP jako ewentualnego kandydata do udostępniania swoich Sił Zbrojnych do kontyngentów wojskowych ONZ, co ich zdaniem zmniejsza atrakcyjność służby.

³³ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2010.90.593 z późn. zm.).

³⁴ *Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych na lata 2008–2012*, Warszawa 2008.

³⁵ Ibidem.

w kraju, jak i dla potrzeb misji poza granicami państwa, tak zwany przydział kryzysowy³⁶. Liczebność NSR została określona na 20 tys. żołnierzy w całych Siłach Zbrojnych. Już od samego początku było wiadomo, że osiągnięcie zgrania bojowego pododdziału uzupełnianego w tak swoisty sposób będzie przedsięwzięciem niewykonalnym lub wykonanym na bardzo niskim poziomie taktycznym. Jak słusznie zauważają autorzy raportu NIK, obsadzenie żołnierzami NSR wakujących etatów pokojowych zablokuje dowódcom jednostek zatrudnianie pojawiających się kandydatów. Kolejnym problemem, przed jakim stanęło wojsko, był bardzo mały napływ ochotników do tego rodzaju służby. W drugiej połowie 2010 roku nadano zaledwie 2997 przydziałów kryzysowych, co stanowiło 30% zakładanego planu. Na dzień 30 kwietnia 2011 roku liczba nadanych przydziałów wzrosła do 7173, co stanowi 36% planu, natomiast na dzień 31 grudnia 2012 roku osiągnięto 13 395 przydziałów – 67% planu³⁷. Powodu małej liczby chętnych do służby w ramach NSR należy upatrywać głównie w niezbyt atrakcyjnym systemie prawnym, regulującym odbywanie tej służby. Próbą ratowania systemu jest przyjmowanie w szeregi NSR osób, które nie odbyły żadnej służby wojskowej.

Jak to już zostało napisane, ideą NSR jest głównie obsadzenie wakujących stanowisk w czasie pokoju. Zamieszczony na oficjalnych stronach MON wykaz wakatów jest obszerny; wynika z niego, że Siły Zbrojne potrzebują różnych specjalistów we wszystkich korpusach osobowych. W rzeczonym wykazie znajdują się stanowiska dla zastępców dowódców batalionów, dowódców kompanii, plutonów, logistyków, lekarzy, techników, kierowców, zwiadowców itd. Preferowany charakter uzupełnień jest z punktu widzenia osiągnięcia zdolności bojowej samodzielnego pododdziału niedopuszczalny. Trudno bowiem wyobrazić sobie kompanię, której dowódca powoływany jest na trzydzieści dni w roku. Kto tak naprawdę odpowiada za ten pododdział? Przyjęty charakter polityki kadrowej nie ma nic wspólnego z profesjonalizmem, stanowi dobitny przejaw woluntaryzmu i myślenia życzeniowego decydentów. Trudno jest zgodzić się z wypowiedzią szefa Sztabu Generalnego Cieniucha, że konstytucyjne powinności Sił Zbrojnych są realizowane. Pierwsza dekada dwudziestego pierwszego stulecia w działalności kadrowej to obsadzenie nieprzekraczających ram brygady kolejnych kontyngentów w Iraku, a obecnie w Afganistanie, do których zawsze brakowało żołnierzy o odpowiednim poziomie profesjonalizmu. Już na początku misji w Iraku zdecydowano, że wszystkie stanowiska powinny być obsadzone przez żołnierzy służby nadterminowej. Braki odpowiedniej ilości kandydatów w Wojskach Lądowych postanowiono uzupełnić ochotnikami z Marynarki Wojennej i Sił Powietrznych. Ich przydatność w świetle zadań, jakie miała realizować dywizja wielonarodowa, była żadna³⁸. Wskazanie owego

³⁶ *Stan profesjonalizacji...*, s. 22.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Doświadczenia i wnioski z przygotowania i udziału pierwszej zmiany dywizji międzynarodowej w misji stabilizacyjnej w Iraku*, red. A. Tyszkiewicz, „Przegląd Wojsk Lądowych” (dalej PWL), dodatek nr 8, Warszawa 2004, s. 10.

problemu w protokole Najwyższej Izby Kontroli jest aż nadto delikatnym sposobem zwrócenia uwagi na katastrofalną politykę kadrową prowadzoną przez resort obrony narodowej.

Organizacja Sił Zbrojnych i finansowania

Reorganizacja polskich Sił Zbrojnych jest procesem, który rozpoczął się w latach osiemdziesiątych minionego stulecia. Uwarunkowana była głębokim kryzysem ekonomicznym oraz społecznym. U podstaw drugiego okresu transformacyjnego legły uwarunkowania polityczne – transformacja ustrojowa kraju, sytuacja ekonomiczna i nowa płaszczyzna polskiej polityki bezpieczeństwa. W tym czasie resort obrony narodowej całkowicie zmienił swoje oblicze, przestał być zamkniętą domeną wojskowych, a stał się jednym z działów administracji rządowej. Przywracając urząd Prezydenta, wzorem tradycji polskiego konstytucjonalizmu, przyznano mu sprawowanie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Oddając kierowanie resortem obrony narodowej osobie cywilnej należało oddzielić pion wojskowy, który z racji swego przeznaczenia musi być kierowany przez zawodowych wojskowych, od pionu wojskowo-cywilnego i cywilnego.

Zacząto więc tworzyć nowe struktury organizacyjne oraz reorganizować już istniejące. Jednym z podstawowych problemów było ustanowienie stanowiska głównodowodzącego Siłami Zbrojnymi. Rozpatrywane były różne warianty, ostatecznie zdecydowano się powierzyć dowodzenie na narodowym szczeblu strategicznym szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a na wypadek wprowadzenia stanu wojennego utworzyć stanowisko Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego, podporządkowanego Prezydentowi Rzeczypospolitej. Naczelnym Dowódcą dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi³⁹. Zapis ustawy jednoznacznie wskazuje, że pokojowy system dowodzenia przestaje funkcjonować i zastępuje go wojenny, którego zasadniczym niedomaganiem jest brak określenia wzajemnych relacji pomiędzy Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, Szefem Sztabu Generalnego i cywilnym Ministrem Obrony Narodowej – członkiem gabinetu, który ponosi współodpowiedzialność za losy kraju.

W początkach transformacji politycznej pojawiały się pomysły utworzenia stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych (powrót do tradycji dwudziestolecia międzywojennego), jednak idea ta nie uzyskała zdecydowanego poparcia. Odstąpiono od niej, na rzecz powierzenia dowodzenia Siłami Zbrojnymi szefowi Sztabu Generalnego. Opcja ta nie wzbudza entuzjazmu i trudno jest ją udowodniać, posiłkując się współczesnymi trendami w teorii i praktyce zarządzania. Prace nad dostosowaniem Sztabu Generalnego do nowych warunków polityczno-wojskowych rozpoczęto już w latach dziewięćdziesiątych. Według przyjętej wówczas koncepcji

³⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2002.156.1301, z późn. zm.), Rozdz. 3.

założono, że Sztab Generalny będzie jedynym centralnym organem dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Za podstawę do wypracowania nowych zasad miały służyć rodzime doświadczenia i spotkania o charakterze konsultacyjnym z oficerami SHPE. Pierwsza reorganizacja nastąpiła w 1990 roku, kolejne przeprowadzano w latach: 1993, 1996, 1997, 2000 i 2002⁴⁰. Analiza zmian strukturalnych wskazuje jednoznacznie, że w ramy strukturalne włączano komórki, które wcześniej stanowiły samodzielne struktury Ministerstwa Obrony Narodowej. Po restrukturyzacji w roku 1993, dawny właściwy Sztab Generalny to pion I zastępcy, któremu bezpośrednio podlegali: szef planowania strategicznego i szef planowania organizacyjno-mobilizacyjnego. Pozostali zastępcy kierowali pionami, które w zlikwidowanych strukturach występowały samodzielnie. Jedną z najistotniejszych zmian, jaka zaszła w roku 1993, była zmiana roli i funkcji Zarządu II. Zawsze w strukturach polskich Sztabów Generalnych działalność „dwójki” skupiała się na wywiadzie i kontrwywiadzie. Natomiast od roku 1997 Zarząd II przemianowany został za Zarząd Rozpoznania i Walki Radioelektronicznej, ostatecznie nazwany Zarządem Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych. Do głównych zadań P II (symbol Zarządu) należy:

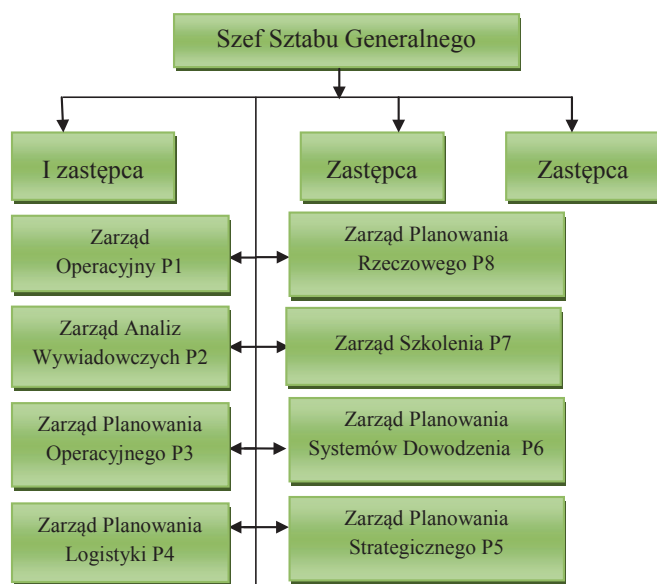
gromadzenie informacji o militarnych zagrożeniach bezpieczeństwa państwa, w tym ocena środowiska geograficznego, zabezpieczenia geograficznego i hydrometeorologicznego Sił Zbrojnych, a także organizowania systemów rozpoznania wojskowego, walki elektronicznej, geografii wojskowej i działań psychologicznych, określania głównych kierunków ich funkcjonowania i rozwoju oraz planowania, organizowania, koordynowania działań i wykorzystania tych systemów w Siłach Zbrojnych⁴¹.

Organizacją wywiadu i kontrwywiadu zajęła się nowa służba, mająca status służby bezpieczeństwa państwa – Wojskowe Służby Informacyjne (WSI), rozformowane po zakończeniu w lutym 2007 roku prac komisji kierowanej przez Antoniego Maciarewicza. W ich miejsce powołano Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Ponownie przeforsowano podział pomiędzy wywiadem i kontrwywiadem, jednak najistotniejszym czynnikiem funkcjonowania służb specjalnych wojska jest wydzielenie ich ze struktur Sił Zbrojnych.

Również dyskusyjne jest utworzenie dwóch oddzielnych zarządów dla planowania strategicznego i operacyjnego (P3 i P5). Biorąc pod uwagę aktualne uwarunkowania polityki wojskowej i tendencje jakie kształtują się obecnie w innych krajach Paktu Północnoatlantyckiego, bardziej zasadne byłoby utworzenie zarządu zajmującego się perspektywicznym planowaniem rozwoju sił zbrojnych. Ograniczeń Sztabu Generalnego w wypełnianiu jego misji jako centralnego organu planistycznego należy upatrywać również w powołaniu Departamentu Transformacji jako organu właściwego dla budowy perspektywicznych struktur wojska.

⁴⁰ *Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego 1918–2003*, red. T. Panecki, F. Puchała, J. Szostak, Warszawa 2003, część V, rys. 2–7.

⁴¹ Tamże, s. 392.



Ryc. 3. Struktura organizacyjna Sztabu Generalnego

Źródło: <http://www.mon.gov.pl>

Całość sił zbrojnych została podzielona – według powszechnie przyjętego zwyczaju – na Wojska Lądowe, Siły Powietrzne i Marynarkę Wojenną. Każdym z rodzajów sił zbrojnych dowodzi jego dowódca. Do ich podstawowych obowiązków należy dowodzenie związkami organizacyjnymi i jednostkami wchodzącymi w skład danego rodzaju wojsk, organizacja procesu szkolenia, planowanie i realizacja procesów mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia, przygotowanie do działań bojowych wynikających z bezpośredniego zagrożenia kraju lub realizacji ratyfikowanych zobowiązań międzynarodowych. Najmłodszym rodzajem sił zbrojnych są Wojska Specjalne. Utworzono je poprzez połączenie pod jednym dowództwem istniejących jednostek specjalnych: 1. pułku specjalnego, jednostki „GROM” i jednostki specjalnej Marynarki Wojennej (Formoza). Dowódca Sił Specjalnych odpowiada za ich szkolenie, planowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycie podległych mu jednostek⁴².

Trwałą tendencją w obszarze strukturalnym, występującą na przełomie stuleci, jest rozbudowa dowództw szczebla operacyjno-strategicznego. Jej wypadkową było zorganizowanie kolejnych organów dowodzenia. 22 października 2003 roku utworzono stanowisko Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych. Dowódca Operacyjny, posiadający rangę dowódcy rodzaju sił zbrojnych, ma za zadanie prowadzenie operacji i dowodzenie otrzymanym kontyngentem wszystkich trzech rodzajów sił zbrojnych. Decyzję o wielkości kontyngentu operacyjnego podejmuje Minister

⁴² Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, art. 13a ustęp, pkt 1–4.

Obrony Narodowej, natomiast dowódcy rodzajów sił zbrojnych zobligowani są do jego wydzielenia. Kontrowersje wzbudza pkt 2 ustęp 4. Nakłada on na Dowódcę Operacyjnego obowiązek szkolenia organów dowodzenia i zapewnienia procesu ich zgrywania z jednostkami podległymi dowódcom rodzajów sił zbrojnych, przewidzianych do wydzielenia w jego podporządkowanie. Ma on również tworzyć organy dowodzenia i przygotowywać je do realizacji zadań operacyjnych. Proces organizacji zakończony został wiosną 2004 roku. Wyznaczona przez Szefa Sztabu Generalnego Komisja Certyfikacyjna w dniu 16 czerwca zamknęła proces certyfikowania, stwierdzając, że Dowódca Operacyjny, jak i podległy mu zespół dowodzenia, są w pełni przygotowani do realizacji zadań określonych ustawą. Na podstawie zapisów ustawowych oraz decyzji Ministra Obrony Narodowej w obszarze funkcjonowania Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych (DOSZ) uznano je za organ wykonawczy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, odpowiedzialny za⁴³:

- dowodzenie polskimi kontyngentami wojskowymi w misjach i operacjach;
- planowanie użycia sił w operacjach kryzysowych militarnych i niemilitarnych;
- szkolenie i zgrywanie dowództw oraz sił wydzielonych komponentów Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej w operacjach połączonych;
- kierowanie siłami dyżurnymi Zintegrowanego Systemu Rozpoznania Sił Zbrojnych;
- monitorowanie gotowości narodowego komponentu wydzielonego do sił odpowiedzi NATO.

Kolejnym obszarem zadaniowym było przejęcie funkcji organu wykonawczego Szefa Sztabu Generalnego, odpowiedzialnego za przygotowanie dokumentów normatywnych, ekspertyz opinii i koncepcji w zakresie planowania, przygotowania i dowodzenia kontyngentami wojskowymi i jednostkami realizującymi zadania poza granicami kraju. DOSZ wykorzystywane jest w obszarze zarządzania kryzysowego realizowanego przez Ministra Obrony Narodowej⁴⁴. Bardzo enigmatyczny jest obszar zadaniowy mówiący o dowodzeniu kontyngentami polskimi w działaniach NATO z użyciem kontyngentów narodowych.

Kolejnym elementem struktury dowodzenia jest Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (IW SZ RP), kierowany przez Szefa Inspektoratu. Do podstawowych jego zadań należy⁴⁵:

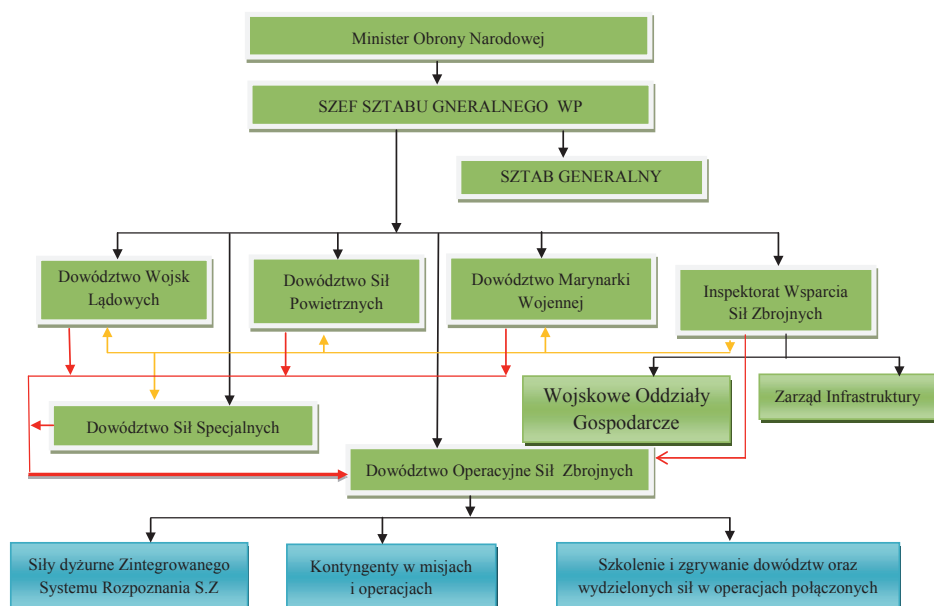
- organizowanie i kierowanie systemem wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych, w tym zabezpieczeniem logistycznym jednostek wojskowych użytych lub przebywających poza granicami państwa;
- kierowanie procesem planowania i realizacji zadań wynikających z pełnienia funkcji państwa-gospodarza (HNS) i państwa wysyłającego;

⁴³ Tamże, art. 13b, ustęp 2, pkt 1–4.

⁴⁴ Rozwinięcie ustawowych zadań realizowanych przez DOSZ opracowano na podstawie: Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, <http://www.do.wp.mil.pl/komorka.php?idkomorka>, dostęp 11.05.2012.

⁴⁵ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, art. 13c, ustęp 1–2, s. 6.

- zarządzanie obroną terytorialną, wydzielonymi siłami inżynierii wojskowej i obrony przed bronią masowego rażenia;
- kierowanie terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespólonej.



Ryc. 4. Struktura organizacyjna Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.mon.gov.pl>

Szefowi Inspektoratu Wsparcia zostały podporządkowane Wojskowe Oddziały Gospodarcze oraz Zarządy Infrastruktury Wojskowej. Dowódcy, począwszy od poziomu rodzaju Sił Zbrojnych, na dowódcach jednostek wojskowych kończąc, pozbawieni zostali podległych im struktur zaopatrywania – linia żółta na rycinie 4. Środki materiałowe przydziela szef WOG. Dla obsługi ponad 100 garnizonów utworzono ponad 15 WOG. Linia czerwona zaznaczone zostały powiązania pomiędzy czterema rodzajami Sił Zbrojnych a Dowództwem Operacyjnym Sił Zbrojnych. Dowódcy rodzajów sił zbrojnych i ich sztaby nie są przygotowywani do dowodzenia na szczeblu operacyjnym, czego dowodem są ćwiczenia PK „ANAKONDA”, w których Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych jest kierownikiem. Ostatnie ćwiczenie z tej serii zostało przeprowadzone we wrześniu 2012 roku. Tłem strategiczno-operacyjnym jest kryzys międzynarodowy pomiędzy dwoma państwami – Mondą i Wislandią, przechodzący w fazę otwartego konfliktu⁴⁶. Dowódca Operacyjny, dowodząc komponentami lądowymi, lotniczymi, morskimi i specjalnymi, wydzielonymi jednostkami logistycz-

⁴⁶ Zob. *Prowadzenie działań w ramach połączonej operacji obronnej na terenie kraju z udziałem pozamilitarnego systemu obronnego państwa. Stworzenie warunków do przygotowania i przeprowadzenia zwrotu zaczepnego we współdziałaniu z sojusznicznymi siłami wzmoc-*

nymi oraz elementami pozamilitarnego systemu obronnego, *de facto* wypełnia rolę przypisaną ustawowo Naczelnemu Dowódcy Wojska Polskiego.

Nowe struktury dowodzenia powinny przynieść poprawę funkcjonowania sił zbrojnych we wszystkich wymiarach. W 2001 roku ustalono zasadnicze kierunki modernizacji i przebudowy, a mianowicie⁴⁷:

- wyposażenie sił zbrojnych w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, w tym w samoloty wielozadaniowe, środki walki wojsk lądowych i sprzęt pływający;
- dostosowanie w celu osiągnięcia pełnej interoperacyjności w ramach Traktatu Północnoatlantyckiego, systemów rozpoznania, dowodzenia, obrony powietrznej i zabezpieczenia logistycznego;
- dostosowanie składu bojowego oraz poszczególnych elementów sił zbrojnych do potrzeb obrony państwa;
- modernizacja oraz poprawa stanu technicznego eksploatowanego sprzętu wojskowego;
- modernizacja oraz poprawa stanu technicznego infrastruktury wojskowej;
- zwiększenie możliwości manewrowych wojsk oraz możliwości ich przerzutu w oddalone rejony działania;
- stopniowe odtwarzanie zapasów środków bojowych i materiałowych;
- wycofanie przestarzałego i nieperspektywicznego sprzętu wojskowego;
- przekazanie Agencji Mienia Wojskowego zbędnej dla sił zbrojnych infrastruktury wojskowej;
- zmiana struktur etatowych stanowisk służbowych, w tym zmniejszenie liczby stanowisk przeznaczonych dla oficerów;
- dostosowanie systemu szkolnictwa wojskowego dla potrzeb sił zbrojnych.

Znacznie istotniejszą sprawą, niż sprecyzowanie obszarów modernizacyjnych wojska, było ustawowe określenie źródeł finansowania. Najważniejszym czynnikiem jest wysokość Produktu Krajowego Brutto (PKB), gdyż wydatki na obronę narodową ustalono na wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku minionego. Oprócz dotacji z budżetu, dopuszczonymi ustawą źródłami finansowania są środki zgromadzone w Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, przychody z prywatyzacji przemysłu obronnego, a także darowizny, zapisy i spadki. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych jest państwowym funduszem celowym, jego dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. Przychody funduszu stanowią:

- wpływy z udostępniania poligonów na rzecz innych wojsk, w części nieprzeznaczonej na zmniejszenie poniesionych wydatków budżetowych;
- specjalistyczne usługi wojskowe wykonywane w czasie realizacji zadań szkoleniowych;

nienia. Informator, „Polska Zbrojna”, wrzesień 2012, Pełna mobilizacja przed Anakondą, <http://www.rp.pl/artykul/926144.html?print=tak&p=0>, dostęp 17.09.2012.

⁴⁷ Ustawa o przebudowie, art. 2.

- wpłaty Agencji Mienia Wojskowego w wysokości 93% dochodu pomniejszonego o środki uzyskane ze sprzedaży mienia przekazanego Agencji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Podkreślić należy również, że program wyposażenia Wojska Polskiego w samoloty wielozadaniowe realizowany był z innych środków niż budżet MON. Wspomnieć należy również o kwotach otrzymywanych z Programu Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP) oraz z Programu Pomocy Wojskowej Stanów Zjednoczonych⁴⁸.

Z punktu widzenia realizacji polityki wojskowej istotny jest podział środków budżetowych. Za priorytetowe należy uznać wydatki na funkcjonowanie rodzajów sił zbrojnych, wywiadu i kontrwywiadu wojskowego oraz innych struktur organizacyjnych niemieszczących się w wymienionych. Pamiętać należy, że struktura budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej obejmuje następujące pozycje: gospodarkę mieszkaniową (dotacja dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej), gospodarkę usługową (dotacje dla Agencji Mienia Wojskowego), obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (w tym emerytury); wymiar sprawiedliwości (sądy i prokuratury wojskowe); szkolnictwo wyższe (szkoły i akademie resortowe); ochronę zdrowia oraz wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Zatem dział „obrona narodowa” jest podstawowym działem budżetowym, którego wysokość – jak to już napisałem – została określona na 1,95% PKB.

Jak widać z przytoczonych danych, zapis artykułu 7 interpretowany jest jako wysokość budżetu MON, a nie działu „obrona narodowa”. Na dział ten przeznaczają się średnio 71% budżetu na dany rok. Kolejną cechą charakterystyczną jest malejący udział kwotowy i procentowy przeznaczony na trzy podstawowe rodzaje sił zbrojnych (tabela 1). Jedynym rodzajem sił zbrojnych, których finansowanie systematycznie wzrasta są Wojska Specjalne. Znacznie więcej danych, pozwalających ocenić politykę budżetową ministerstwa, zostało opublikowanych w roku 2009. Subwencje przeznaczone dla rodzajów sił zbrojnych przeznaczone były jedynie na pokrycie świadczeń dla osób fizycznych – płace, nagrody itp., oraz na wydatki bieżące. W 2009 roku wydatki majątkowe przewidziano jedynie (w tys. zł) dla:

- centralnego wsparcia – 4 625 689,
- wojskowych misji pokojowych – 175 816,
- Służby Wywiadu Wojskowego – 3981,
- Służby Kontrwywiadu Wojskowego – 8414.

⁴⁸ Tamże, art. 8.11 i 12.

Tab. 1. Wysokość wydatków w wybranych grupach działu „obrona narodowa” w latach 2005–2012

Rok	Wysokość PKB	Obrona narodowa	Wojska lądowe	Siły Powietrzne	Marynarka Wojenna	WS	SWW SKW	Misje	Centralne wsparcie	
									Zabezpieczenie	wojsk
2005	17 240 000	12 107 3	6 097 6 50,36%	2 505 5 20,65%	1 097 7- 9,7%	–	170,6 1,41 %	306,9 2,54%	bd	bd
2006	18 025 700	12 682 746 70,36%	5 807 451 45,79%	2 418 555 19,07%	1 066 474 8,39%	–	201,557 1,59%	233 648 1,84%	bd	bd
2007	20 249 330	14 726 482 72,75%	3 045 117 20,68%	1 143 859 7,77%	444 778 3, 02%	–	52 447 0,36% 86 944 0,58%	320 844 2,18%	7 472 262 50,74%	bd
2008	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd
2009	81 887	63 882 500	4 574	2 826	1 148	91	105,0 280,2	4504	3 093 631	7 014 519
2010	25 448 300	18 546 548 72,89%	2 730 843 14,72%	1 175 855 6,34%	459 861 2,48%	182 064 0,98%	99 067 0,53% 158 190 0,85%	1 963 598 10,59%	6 117 339 32,99%	3 711 406 20,02%
2011	27 259 614	19 887 120 73%	2 870 457 14,4 %	1 336 557 6,8%	605 460 3,0%	242 448 1,2%	106 260 0,5% 157 503 0,8%	1 224 435 6,2%	8 098 217 40,7%	3 756 284 18,9%
2012	29 203 305	21 045 337 72,1%	2 831 467 13,6%	1 422 020 6,8%	645 157 3,0%	299 210 1,4%	120 053 0,6% 153 840 0,7%	586 155 2,7%	9 583 778 45,5 %	3 890 448 18,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.mon.gov.pl/pliki>; <http://www.bip.mon.gov.pl>

Analiza wydatków w dziale „obrona narodowa” wskazuje na zbyt mały budżet wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Trudno jest również zaliczyć do wysokich środki przeznaczone na fundusze operacyjne, w 2009 roku – dla wywiadu 12 139 tys. zł, natomiast dla kontrwywiadu – 1 000 tys. zł.

Jednocześnie w latach 2006–2010 systematycznie wzrastały wydatki związane z misjami. W 2010 roku osiągnęły 1 963 598 tys. zł. Lata 2011 i 2012 charakteryzują się silną tendencją spadkową. Właściwe koszty udziału żołnierzy polskich w misjach – zwłaszcza ISAF – są dużo wyższe idące. Określony odsetek żołnierzy, którzy służyli w Afganistanie, będzie potrzebował ciągłej opieki medycznej, wielu z nich otrzyma świadczenia rentowe, co będzie również obciążało budżet Ministerstwa Obrony Narodowej do lat sześćdziesiątych–siedemdziesiątych obecnego stulecia⁴⁹.

Od roku 2012 wszystkie działy administracji posługują się nową formą budowy budżetu – budżetem zadaniowym. Według szefa Departamentu Transformacji ma to przynieść przełom w planowaniu budżetu resortu. Należy sobie powiedzieć otwarcie, że to, czy nasza armia będzie zbliżać się do najlepszych, czy też nadal będzie przypominać skansen wojskowy XX wieku, zależeć będzie od wysokości posiadanych środków budżetowych, a nie od sposobu ich planowania. Ostatnia publiczna już debata na temat tego, w co inwestować – w nowe czołgi i transportery opancerzone czy w system obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, czy kupować armii nowe systemy, które są drogie, a wojny w Europie nie „widać” – jest debatą jałową, nieprowadzącą do niczego.

Ogólna charakterystyka Sił Powietrznych, Sił Lądowych i Marynarki Wojennej

Zasadniczym zadaniem Sił Powietrznych jest obrona przestrzeni powietrznej kraju, prowadzenie operacji mających na celu utrzymanie przewagi w powietrzu oraz wspieranie innych rodzajów sił zbrojnych. Obecnie w siłach zbrojnych eksploatowane są samoloty produkcji amerykańskiej i radzieckiej (tab. 2).

⁴⁹ Według niezależnych źródeł amerykańskich ofiarami wojny w Afganistanie i Iraku są nie tylko żołnierze poszkodowani w walce, ale i żołnierze, którzy wskutek bardzo ciężkich warunków sanitarnych istniejących w bazach są bardzo podatni na działanie patogennych drobnoustrojów powodujących choroby biegunkowe lub ostrą infekcję górnych dróg oddechowych. Niebezpieczne dla zdrowia są również owady, których ukąszenie może powodować leishmanozę, brucelozę, ospę wietrzną, zapalnie opon mózgowych lub gorączkę typu Q. Do stanów chorobowych należy dołączyć jeszcze urazy psychiczne mogące eliminować ludzi młodych z grona zdrowych. Zob. J.E. Stiglitz, L.J. Blimes, *Wojna za trzy biliony dolarów*, Warszawa 2010, s. 80–85.

W Siłach Zbrojnych RP występują te same problemy, mniejsza liczebnie skala uwatunkowana jest jedynie mniejszą liczebnością kontyngentu. Oficjalnie Ministerstwo Obrony Narodowej nie porusza ich publicznie. Nie jest mi wiadomym, czy jakkolwiek niezależny ośrodek prowadził lub prowadzi badania dotyczące ilości żołnierzy, którzy wskutek realizacji zadań bojowych w Iraku i Afganistanie stali się inwalidami. Jak na razie jedynie pojedyncze przypadki – np. odnalezienie w górach mężczyzny, który okazał się weteranem misji afgańskiej – powodują, że powyższe problemy docierają do wiadomości publicznej.

Tab. 2. Zestawienie samolotów bojowych, śmigłowców i samolotów transportowych w Siłach Powietrznych RP

Lp.	Nazwa samolotu	Liczba	Uwagi
Samoloty bojowe			
1.	F-16 Avenced Block 52	48	Samolot wielozadaniowy wprowadzony na wyposażenie sił zbrojnych USA w roku 1979. W roku 2003 Polska zdecydowała się zakupić partię używanych samolotów od USA. 8 kwietnia 2004 roku dowódca Sił Powietrznych powołał rozkazem nr 59 Grupę Organizacyjną, zadaniem której było przygotowanie wdrożenia nowych samolotów do eksploatacji. Piloci F-16 zestrzelili około 100 samolotów bojowych i transportowych produkcji radzieckiej.
2.	F-16C	38	
3.	F-16D	12	
4.	MIG29 Fulcrum	31	14 samolotów jest wyłączonych z eksploatacji. Z 31 maszyn, 9 bojowych i 3 szkolne nowe zakupiono w 1989 roku w ZSRR, 9 przejęliśmy od Czech, a 23 przejęte zostały od Luftwaffe.
5.	SU-22 Fitter	48	Wyczerpane rezerwy eksploatacyjne
Śmigłowce			
6.	W-3 Sokół	bd	Wojskowa wersja transportowa oznaczona jako W3T
7.	Mi-8; Mi17	ok. 30	Produkowane od 1961 roku w ZSRR jako śmigłowce transportowe i częściowo uzbrojone. Mi17 jest udoskonaloną wersją Mi8
8.	Sw4 Puszczyk	4	
Samoloty transportowe			
9.	C-130 Hercules	6	Załoga 5 Samolot produkowany od roku 1964, głównie w wersji transportowej. Produkcja została zakończona w roku 1996. Podstawowe dane taktyczno-techniczne: V przelotowa – 540 km/h V max. – 610 km/h Pułap – 10000 km Zasięg – 3800 km Ładowność – 92 pasażerów lub 64 spadochroniarzy; 74 rannych na noszach i 2 osoby personelu Ładowność 20 000 kg – 2–3 samochody typu Humvee lub 1M 113
10.	CASA 295M	11	Wprowadzony do eksploatacji w 1999 roku. Załoga: 2 pilotów i inżynier pokładowy, ewentualnie technik załadunku. V przelotowa – 480 km/h Zasięg – 5630 km Ładowność – 69–78 żołnierzy lub 24 rannych na noszach i 4 osoby personelu medycznego Powierzchnia ładunkowa – 9250 km
11.	M-28	b/d	Samolot typu STOL (krótki start i lądowanie) w wersji transportowej dla wojska może zabrać na pokład 17 spadochroniarzy. Wersja ta wyposażona jest w bramkę desantową i sygnalizator desantu. Podstawowe dane: Załoga – dwóch pilotów i mechanik pokładowy V eksploatacyjna – 355 km/h Zasięg – 1400–1500 km Długość drogi startu – 325 m Długość drogi lądowania – 490 m

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Encyklopedia Wojskowa. Dowódcy i ich armie, historia wojen i bitew, technika wojskowa*, t. 2, Warszawa 2007, s. 280–281, <http://www.pzlmielec.pl>, <http://www.lptniczapolska.pl>

Już od paru lat część samolotów SU-22 wycofana jest z eksploatacji i służy jako składy części zapasowych. Dwie katastrofy spowodowały bardziej otwartą dyskusję nad poziomem wyszkolenia pilotów, nie tylko w Siłach Powietrznych, ale i w pozostałych rodzajach sił zbrojnych. Raport komisji Millera jest pod tym względem wstrząsającym dokumentem, opisującym nonszalancję i woluntaryzm osób pełniących najwyższe funkcje kierownicze. Tragedia na lotnisku w Mirośławcu, zamiast rozpocząć daleko idący proces poprawy, zaowocowała jedynie opracowaniem mało istotnych dokumentów. Niedowład w procesie szkolenia tolerowano nadal, czego efektem była katastrofa na lotnisku w Smoleńsku⁵⁰. W latach 2008–2010 średnia liczba godzin nalotu pilota Mi-24 wynosiła 50 i 68, przy średniej NATO wynoszącej 120 godzin⁵¹. System obrony przestrzeni powietrznej oparty na pododdziałach wyposażonych w rakiety konstrukcji radzieckiej typu „PZR S-125 NawaSC” i „WEGA” (zmodernizowanych przez naukowców z WAT w 1991 roku) nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa rodzimej przestrzeni powietrznej.

Liczebność Wojsk Lądowych, będących podstawowym komponentem militarnego systemu obronnego, określono na około 40 tysięcy żołnierzy. Organizacyjnie w skład Wojsk Lądowych wchodzi sztab 2. Korpusu Zmechanizowanego, któremu podlegają tylko i wyłącznie jednostki dowodzenia. Zasadniczy trzon tego rodzaju sił zbrojnych stanowią: 3 dywizje: 11. Lubuska Dywizja Kawalerii Pancernej (dwie brygady pancerne – 34 i 10 oraz 17. brygada zmechanizowana), 12. Szczecińska Dywizja Zmechanizowana (dwie brygady zmechanizowane i 7. Pomorska Brygada Obrony Wybrzeża); 16. Pomorska Dywizja Zmechanizowana (dwie brygady zmechanizowane i brygada pancerna). Siły aeromobilne stanowią dwie brygady: 6. Brygada Powietrznodesantowa (trzy bataliony bojowe: 5, 16 i 18) i 25. Brygada Kawalerii Powietrznej (dwa bataliony: 1 i 7 oraz dwa bataliony lotnicze). Pozostawiono 21. Brygadę Strzelców Podhalańskich (trzy bataliony górskie i batalion czołgów). Wsparcie powietrzne ma zapewnić 1. Brygada Lotnictwa Wojsk Lądowych. Z pozostałych jednostek rodzajów wojsk pozostawiono: trzy pułki artylerii, trzy pułki przeciwlotnicze, trzy pułki wojsk inżynieryjno-saperskich, trzy pułki rozpoznawcze oraz dwa pułki chemiczne⁵². Podstawowy sprzęt bojowy jednostek wojsk lądowych stanowią: czołgi typu T-72, PT 91 „TWARDY”, Leopard A2, BWP-1, KTO „ROSOMAK” w różnych wersjach, BRDM 2 i jego wersja zmodernizowana, haubice „Goździk” i „DANA”, BM-21, moździerz 120 mm i mniejszych kalibrów. Wszystkie czołgi, łącznie z „Leopardami” 2A, stanowią broń przestarzałą, w tej samej kategorii mieszczą

⁵⁰ M. Górka, *Wojsko przyznaje: Milczeliśmy i tolerowaliśmy bylejaką jakość szkolenia*, zob. http://www.wyborcza.pl/2029020,76842,10029500.html?sms_code=, dostęp 17.09.2012.

⁵¹ Dane według: *Stan profesjonalizacji...*, s. 24.

⁵² Dane na podstawie: <http://www.army.mil.pl>, <http://www.6bpd.mil.pl> <http://www.25bkaw.wp.mil.pl>.

się BWP-1 oraz opancerzone samochody rozpoznawcze typu BRDM-2 i ich zmodernizowane wersje⁵³.

Ze starą techniką bojową idealnie komponują się braki w wyszkoleniu. Liczba kilometrów przejechanych w latach 2008–2010 przez polskich mechaników–kierowców wynosiła: 200, 140, 150 km, przy średniej w NATO 600 km. Załogi czołgów wystrzeliły: 10,7 i 14 pocisków, kiedy średnia NATO wynosi 35. Podobnie wygląda

⁵³ Czołg T-72 wszedł na wyposażenie jednostek pancernych i zmechanizowanych w 1978 roku. Jego podstawowe uzbrojenie to armata D-81TM, stabilizowana w dwóch płaszczyznach, oraz 12,7 mm karabin maszynowy NSW i sprzężony z nim 7,62 mm PKT. Czołg produkowany był seryjnie w Polsce i poddawany wielu udoskonaleniom. Od 1986 roku rozpoczęto produkcję seryjną oznaczoną jako T-72M1, od 1987 r. T-72M1D – wersja dowódcza. W wyniku dalszych prac modernizacyjnych – nowy silnik, system kierowania ogniem DRAWA oraz zastosowanie pancerza aktywnego typu „ERWA” – powstał praktycznie nowy polski czołg o nazwie PT-91. W porównaniu z T-72 wzmocnione zostało dno kadłuba. Uzbrojenie zasadnicze i dodatkowe – takie jak w T-72. BWP-1 znajduje się na wyposażeniu Wojska Polskiego od 1973 roku. Załogę stanowi trzech żołnierzy: dowódca, operator broni pokładowej i mechanik–kierowca. W przedziale desantu jest miejsce dla 8 żołnierzy. Podstawowe uzbrojenie to armata gładkolufowa A2-28 i sprzężony karabin maszynowy PKT 7,62. Dodatkowo można montować na wozie wyrzutnie ppk „Malutka” (9M-14M). Samobieźna haubica 2S1 „Goździk” zakupiona została w ZSRR. W latach 1984–1994 produkowana w Hucie Stalowa, przeznaczona do niszczenia celów opancerzonych, środków ogniowych przeciwnika. Nadal stanowi podstawowy sprzęt artyleryjski szczebla taktycznego. Samobieźna armatohaubica 152 mm „DANA” użytkowana jest w jednostkach artyleryjskich od roku 1983. Układ jezdný zaprojektowany został na podwoziu samochodu „Tatra” – 815. Zasięg ognia skutecznego – w zależności od rodzaju pocisku – 18 700 do 20 000 m. Szybkostrzelność 4 strzały/ minuta, załoga 5 żołnierzy, przeznaczona jest do niszczenia środków ogniowych przeciwnika, stanowisk dowodzenia i umocnień polowych. Wyrzutnia BM 21 została wprowadzona na wyposażenie jednostek artyleryjskich pod koniec lat sześćdziesiątych, przeznaczona jest do zwalczania techniki bojowej i siły żywej przeciwnika w rejonach ześrodkowania, można prowadzić ogień pojedynczo i salwami. Rakiety wyrzeliwane są z 40 rurowych prowadnic o kalibrze 122,4 mm. Jako ciągnik wykorzystane zostało zmodernizowane podwozie samochodu „Ural 375D”.

Branierazwiedtitelnaja Dozornaja Maszyna – opancerzony samochód rozpoznawczy skonstruowany i produkowany w byłym ZSRR – następnie w Polsce w wielu wersjach: bojowej dla pododdziałów rozpoznawczych, łączności, przeciwpancernej. W wersji bojowej wyposażony był w dwa sprzężone w wieży karabiny maszynowe: 14,5 mm KPWT oraz 7,62 mm PKT. W wersjach rozpoznania radiolokacyjnego montowano w wieży stacje PSNR-10. Napęd samochodu stanowił silnik gaźnikowy GAZ-41, trakcyjność poprawiały dodatkowe koła wspomagające. W latach dziewięćdziesiątych była to już konstrukcja przestarzała, brakowało części zamiennych. Pancerz i podłogowa płyta pancerna nie dawały załodze należytej ochrony. Załogę można było razić amunicją przeciwpancernozapalającą, nie mówiąc już o granatach kumulacyjnych stosowanych w granatnikach przeciwpancernych RPG 7. W 1996 roku Wojskowe Zakłady Mechaniczne S.A. podjęły się modernizacji. Do najważniejszych przedsięwzięć modernizacyjnych zaliczono: wymianę silnika, wykonanie luków bocznych kosztem kół wspomagających, zmianę wieży, nowy typ silnika (IVECO AIF), wprowadzenie w miejsce KPWT karabinu maszynowego 12,7 mm. Nie ruszono natomiast przestarzałego pancerza. W wyniku prac modernizacyjnych wykonano następujące wersje: 2M96, 2M96i, 2A 2B/2bf, 2 M 96 ik „Szakal” (wersja dla Iraku, gdzie podjęto próby wzmocnienia pancerza). Opracowanie na podstawie: *Technika Wojska Polskiego*, red. J. Paszkowski, Warszawa 1999, s. 67, 69, 70, 89, 91, <http://www.siemianowicewp.pl>.

wyszkolenie artylerii: przy średniej około 60 pocisków wystrzelanych w NATO, polscy działonowi wystrzelili 10, 27 i 27 pocisków⁵⁴. Biorąc pod uwagę fakt, że strzelania z czołgów oprócz działonowych powinni odbywać również ich dowódcy oraz dowódcy pododdziałów wojsk pancernych, to średnia zużycia pocisków będzie jeszcze mniejsza. Problemy wyszkolenia Wojsk Lądowych nie zamykają się w ilości zużytej amunicji, jest ich znacznie więcej. Od roku 2005 do 2011 szkolenie techniczne kierowców, operatorów broni pokładowej i dowódców KTO Rosomak prowadzone było w Wojskowych Zakładach Motoryzacyjnych w Siemianowicach Śląskich, które posiadały odpowiednią bazę szkoleniową. W 2011 roku w ramach oszczędności kierownictwo resortu i dowództwo Wojsk Lądowych postanowiło obowiązkiem tym obarczyć nieprzygotowane do tego ośrodki szkoleniowe w Poznaniu i Ostródzie⁵⁵. Braki w uzupełnieniu etatowym pododdziałów uniemożliwiają przeprowadzenie ćwiczeń zgrywających, które od roku 2008 kończą się na szczeblu batalionu.

Nie do przyjęcia jest struktura organizacyjna tak zwanych wojsk aeromobilnych. W porównaniu do brygad powietrznodesantowych i kawalerii powietrznej (desantowo-szturmowych) posiadanych przez inne kraje NATO polskie brygady mogą być traktowane jedynie jako pułki.

Totalna zapaść grozi Marynarce Wojennej. Biorąc pod uwagę liczbę okrętów wszystkich klas i kategorii, które powinny wyjść ze służby liniowej, nie sposób będzie jej zrekompensować nowymi. Spada liczba dni pobytu na morzu; w miejsce wycofywanych z eksploatacji okrętów nie pojawiają się nowe. Obecnie istniejący komponent bojowy Marynarki Wojennej tworzą dwie flotylle – 3. i 8., oraz Brygada Lotnictwa Marynarki Wojennej. Zasadniczą siłę bojową 8. Flotylli stanowią następujące jednostki taktyczne: dywizjon okrętów bojowych, dywizjon okrętów podwodnych, dywizjon trałowców i grupa okrętów rozpoznawczych.

Dywizjon okrętów bojowych ma być podstawową siłą uderzeniową Marynarki Wojennej. Stanowią go dwie fregaty rakietowe typu Olivier Hazard Perry (OHZ), trzy polskie okręty rakietowe typu Orkan i dwa produkcji radzieckiej typu Tarantula oraz ORP „Kaszub”⁵⁶. Amerykańskie korwety typu OHZ weszły do produkcji seryjnej w roku 1971, pływający pod polską banderą jako OPR gen. Kazimierz Pułaski (dar rządu USA) służył w Marynarce Wojennej USA od roku 1980, w chwili przekazywania go Polsce był już 20 lat eksploatowany.

⁵⁴ Dane według: *Stan profesjonalizacji...*, s. 24.

⁵⁵ E. Żemła, *Armia oszczędza na szkoleniu*, „Rzeczpospolita” z 16.03.2011.

⁵⁶ Dane na podstawie: http://www.3fo.mw.mil.pl/index.php?lok=2&akcja=dywizjon_bpjowy, dostęp 29.10.2012.

Tab. 3. Dane wybranych okrętów Marynarki Wojennej RP

Lp.	Rodzaj okrętu	Typ okrętu	Kraj	Data podniesienia bandery	Uzbrojenie	Liczba	Przeznaczenie
1	Fregata raketowa	OHP	USA	15.03.2000, ORP Gen. K. Pułaski 28.06.2002 ORP Gen. T. Kościuszko	Wyrzutnie rakiet Mk13, rakiety Standard i Harpoon Armata kal. 76 mm, Zestaw obrony bezpośredniej Mk 15 VulcanPhalanx kal. 20 mm 2 potrojnie wyrzutnie torped Mk32	2	Poszukiwanie i zwalczanie okrętów podwodnych i nawodnych, osłona własnych okrętów i statków Dwa śmigłowce pokładowe
2	Okręty raketowe	Orkan	Polska	11.03.1994 ORP Orkan 28.04.1995 ORP Gro		3	Walka z okrętami nawodnymi i statkami przeciwnika Osłona przeciwokrętowa statków, patrolowanie. Zmodernizowane w latach 2008–2009
3	Okręty raketowe	Tarantula	ZSRR	13.02.1988 ORP Metalowiec 4.02.1989 ORP Rolnika	Zastaw raketowy P-21 i P-22 Pozostałe jak tabela 2	2	Jak w tabeli 2
4	Korweta		Polska	15.03.1987 ORP Kaszub	7,62 mm armata AK-176 M o szybkostrzelności 120/130 strz./min, donośność 12 km 3xZU23M szybkostrzelność 400 strz./min, dwie wyrzutnie FAST 4M (odpala rakietę Strzała 2M zasięg 2,3 km, dwie wyrzutnie RBU-6000 rakietowych bomb głębinowych RGB-60, Dwie dwururowe wyrzutnie torped SET 53 M. Załoga 80 marynarzy.	1	Poszukiwanie, śledzenie i zwalczanie okrętów podwodnych. V 26 w

5	Podwodny	Kilo	ZSRR	29.04.1986 ORP Orzeł		6 dziobowych wyrzutni torpedowych kal. 533 mm, możliwość stawiania min	1	Zwalczanie okrętów nawodnych i podwodnych, transport grup specjalnych, stawianie min i przerywanie zagród minowych
		Kobben	Niemcy	OPR Sokół ORP Sęp ORP Bielik ORP Kondor		Podstawowe 8 wyrzutni torped kal. 533 mm	4	Zwalczanie okrętów nawodnych i podwodnych oraz statków
6	Trałowce		Polska	ORP Fleming ORP Czajka ORP Mewa		Trały kontaktowe i niekontaktowe 2x FASTA-4M przeciwlotniczych rakiet S-2M Pojazd podwodny Ukwiał	3	Poszukiwanie, lokalizacja i wykrywanie obiektów podwodnych i zawieszonych w toni wodnej, zwalczanie zanurzonych okrętów podwodnych Załoga 49 marynarzy V 18 w Autonomiczność 4 dni
		207D (207 DM)	Polska					jw.
7	Okręty desantowe	767 Lublin	Polska	ORP Lublin ORP Gniezno ORP Kraków ORP Poznań ORP Toruń		Cztery zastawy rakietowo-artyleryjskie ZU-23-MR Jedna armata ZU-23-2 i podwójnej wyrzutni rakiet S-2	5	Transport drogą morską pododdziałów piechoty. Jeden okręt może zabrać 9 czołgów T-72 i 135 żołnierzy. Okręty przystosowane są do minowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Technika Wojska Polskiego...*, s. 188, 192, 194, 199; D. Miller, J. Jordan, *Współczesne okręty podwodne*, Warszawa 1993, s. 122, 164, 166

O siedem lat młodszym okrętem jest ORP Kaszub. Co warto podkreślić, jest to polska myśl konstrukcyjna, zmaterializowana w Stoczni Północnej w Gdyni w latach 1992–1993. Starszymi jednostkami, wprowadzonymi do służby w latach 1983–1989, są okręty radzieckie typu Tarantula. Średni wiek sprzętu eksploatowanego w dywizjonie przekracza 21 lat.

Znacznie gorsza jest sytuacja w dywizjonie okrętów podwodnych. Najnowszą jednostką jest ORP Orzeł klasy KILO, w chwili obecnej ma 26 lat eksploatacji. Jednostki tej klasy weszły do służby w roku 1982, zastępując wcześniejsze konstrukcje klasy WHISKEY i FOXTROT. Jego przeznaczeniem było wykonywanie zadań oceanicznych, a także na płytkich wodach Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego. Jak na jednostkę z napędem spalinowo-elektrycznym, jest on jednostką dużą. W budowie skorupy okrętu zastosowano metodę dwukadłubową. Na zewnątrz znajduje się linia otworów, pozwalająca na swobodny przepływ wody pomiędzy jednym a drugim kadłubem⁵⁷. Okręty tej klasy mogą schodzić na głębokość 300 m, na wodzie rozwijają prędkość 12 w, pod wodą 17 w. Załoga liczy 60 marynarzy. Zachowują autonomiczność przez 45 dni⁵⁸. Z chwilą podjęcia decyzji o wycofaniu z eksploatacji radzieckich konstrukcji klasy FOXTROT (prawdopodobnie trzy w służbie polskiej Marynarki Wojennej) zwrócono uwagę na wycofywane ze służby przez Marynarkę Wojenną Norwegii okręty klasy KOBLEN. Klasa ta jest oparta na konstrukcji niemieckiej okrętów podwodnych klasy 205 i 206. Zamówienie Norwegów zostało przyjęte do realizacji przez stocznnię IKL w Lubece pod koniec lat sześćdziesiątych. Obowiązujący Niemców zakaz produkcji okrętów podwodnych o większej wyporności niż 450 ton spowodował, że konstrukcja jest jednokadłubowa⁵⁹. Okręty podwodne klasy KOBLEN, kiedy weszły na wyposażenie polskiej Marynarki Wojennej były już wyeksploatowane, każdy z nich był użytkowany ponad 40 lat. Ten wybór zadziwia tym bardziej, że można się było starać o zakup okrętów zdecydowanie nowszych konstrukcyjnie.

Z racji realizowania zadań w zakresie poprawy mobilności wojsk znaczenia nabiera przerzut wojsk drogą morską. W latach 1987–1989 rozpoczęło służbę pięć okrętów projektu 767 „Lublin”. Ich autonomiczność wynosi zaledwie 5 dni, bez dodatkowego tankowania jednostka może przebyć ok. 1500 mil morskich⁶⁰. Zamontowane uzbrojenie pokładowe ma na celu jedynie osłonę przeciwlotniczą okrętu. Nie wzięto pod uwagę ogniowego wspierania desantu po uchwyceniu przyczółków na stałym lądzie. Tak przyjęte założenia uzbrojenia wynikały z doktrynalnych zasad użycia polskiego desantu w ramach Układu Warszawskiego. Mało im-

⁵⁷ D. Miller, J. Jordan, *Współczesne okręty podwodne*, Warszawa 1993, s. 124–125.

⁵⁸ *Technika Wojska Polskiego...*, s. 188.

⁵⁹ D. Miller, J. Jordan, *Współczesne okręty...*, s. 164–167.

⁶⁰ *Technika Wojsk Polskiego...*, s. 199.

ponujące są również możliwości załadunkowe. Jednorazowo dywizjon może zabrać 675 żołnierzy i 45 czołgów T-72 (lub ich ekwiwalent)⁶¹.

Z przedstawionego zarysu możliwości komponentu morskiego można stwierdzić, że sprzęt jakim dysponuje Marynarka Wojenna powinien być jak najszybciej wymieniony na sprzęt nowej generacji, odpowiadający wymogom obrony suwerenności i nienaruszalności terytorialnej państwa oraz wymogom wynikającym z przyjętych zobowiązań międzynarodowych.

Stałym elementem organizacyjnym Marynarki Wojennej jest pozostające w jej strukturach lotnictwo. Po licznych restrukturyzacjach utworzono Brygadę Lotnictwa Marynarki Wojennej, składającą się z 43. i 44. Bazy Lotnictwa Morskiego. Zasadnicza część parku lotniczego jest przeznaczona do współdziałania w operacjach ratowniczych – 7 śmigłowców W-3RM Anakonda i 2 śmigłowce Mi-14 PŁ/R. Śmigłowce Mi-14 w wersji ratowniczej, konstrukcji byłego ZSRR, weszły do służby w latach 1983–1985. Są przystosowane do lądowania na wodzie, możliwości transportowe wynoszą 19 ludzi lub 9 rannych, mają możliwości zrzuć traw ratowniczych, podnoszenia ich lub holowania. Do udziału w akcjach ratowniczych mogą być użyte śmigłowce Mi-2, których brygada posiada 5. Potrzeby w zakresie transportu powietrznego mogą być realizowane przez śmigłowce Mi-17 – 2 sztuki, W-3RM – 2 sztuki, oraz samoloty AN-28TD – 4 sztuki. Okrętowy system rozpoznania przez 7 samolotów typu M28 Bryza 1R i jeden M28 Bryza 1 RM BIS. Jeżeli komponent ratowniczy można uznać za zadowalający, to zdecydowanie odstaje od tego komponent bojowy. Tworzy go zaledwie 12 śmigłowców – 8 Mi-14 PŁ – do zwalczania okrętów podwodnych i 4 tego samego przeznaczenia śmigłowce pokładowe Kaman SH-2G⁶².

W obecnym kształcie lotnictwo Marynarki Wojennej ma typowo pomocniczy charakter. Ukierunkowane jest na realizację zadań związanych z ratownictwem morskim oraz wspomaganie systemu rozpoznania, gdzie główną rolę odgrywają dwa przestarzałe okręty. Niewiele mówi się w materiałach jawnych o instalacji urządzeń nabrzeżnych, pozwalających prowadzić dalekie rozpoznanie systemów radiolokacyjnych i radionawigacyjnych. Zasadniczym niedomoganiem lotnictwa morskiego jest minimalny udział środków bojowych.

⁶¹ Do wyliczenia możliwości załadunkowych należy brać pod uwagę następujące parametry: ciężar, długość całkowitą i wysokość. Zaprojektowana dla 9 czołgów T-72 ładownia musiała spełniać następujące warunki: ciężar 41 ton, długość wraz z lufą 9530 mm, wysokość 2190 mm, szerokość 3460 mm. Czołg PT-91 TWARDY jest 2,5 tony cięższy oraz o 24 cm szerszy. Wymiary KTO „Rosomak” wynoszą: długość 7,7 m, szerokość 2,83 m, wysokość 2,99 m, masa bojowa 22 t; dla BWP 2000 odpowiednio: 7,3; 3,25; 2,5; masa bojowa ok. 30 t. Dane według: <http://www.bumar.gliwice.pl>.

⁶² Opracowanie własne na podstawie: *Technika Wojska Polskiego...*, s. 178, 181; <http://www.bl.mw.mil.pl/jednostki.php>, dostęp 29.09.2012; <http://www.bl.mw.mil.pl/bryza.php>; <http://www.bl.mw.mil.pl/mil14.php>; <http://www.bl.mil.pl/mi14plr.php>, <http://www.bl.mil.pl/anakonda.php>, dostęp 23.09.2012.

Wizja przyszłości

Brak spójności przedstawionego systemu dowodzenia i konieczność jego zmian zauważony został przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a bardziej szczegółowo rozwinęty w wypowiedziach aktualnego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego gen. bryg. rez. prof. Stanisława Kozieja. Według jego poglądów domeną Sztabu Generalnego powinny być zarówno działania planistyczne, w tym kreślenie długofalowych wizji rozwoju sił zbrojnych, jak i bieżące, zamykające się w planowaniu strategicznym i określaniu wytycznych w zakresie działań logistycznych realizowanych przez obydwa systemy: militarny i pozamilitarny. Procesem szkolenia, zakupem sprzętu, problemami zakwaterowania powinno zajmować się tak zwane dowództwo bazowe sił zbrojnych, natomiast dowodzeniem całością lub częścią sił zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego lub dowodzenia kontyngentami działającymi w ramach zobowiązań sojuszniczych – dowództwo operacyjne⁶³. Pod koniec 2012 roku Biuro Bezpieczeństwa Narodowego uszczegółowiło przedstawione powyżej koncepcje. Celem reformy ma być:

Racjonalna konsolidacja strategicznego systemu dowodzenia wokół jego trzech podstawowych funkcji sprzężonych bezpośrednio z kierownictwem politycznym, wyrazem ujednolicenia systemu na czas pokoju, kryzysu i wojny:

- planowanie strategiczne, doradztwo i nadzór nad realizacją decyzji MON: projektowanie wojska (Sztab Generalny WP);
- bieżące dowodzenie: ogólne utrzymywanie wojska (Dowództwo Generalne RSZ);
- dowodzenie operacyjne: użycie wojsk (Dowództwo Operacyjne RSZ)⁶⁴.

Zaprezentowany powyżej system dowodzenia omawiany był już podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego w kwietniu 2012 roku. Według komunikatu PAP, reforma systemu dowodzenia operacyjnego i strategicznego miała zacząć się w roku 2013, a zakończyć w roku 2014⁶⁵. Koncepcja ta jest logiczna tylko z pozoru, bowiem utrzymywałaby ona zasadę dwutorowości dowodzenia w dużo większym wymiarze niż miało to miejsce w latach trzydziestych minionego stulecia. Ktoś szkoli, zaopatruje, załatwia kwestie bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych, ktoś inny natomiast otrzymuje gotowe kontyngenty, którymi dowodzi. Dowództwo Generalne Sił Zbrojnych ma wchłonąć obecnie wszystkie cztery istniejące dowództwa. Wylansowany przez prezydenckie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego model organizacyjny został potwierdzony na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony

⁶³ Zob. M. Majewski, P. Reszko, *Wywiad z szefem BBN S. Koziejem*, „Rzeczpospolita” z 20 sierpnia 2012 roku.

⁶⁴ S. Koziej, *Reforma systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi RP*, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl24396/Reforma_Sytstemu_Kierowania_i_Doowdzenia_Siłami_Zbrojnymi, dostęp 03.01.2013.

⁶⁵ S. Koziej, *Zmiany w dowodzeniu armią od roku 2013*, <http://www.rp.pl/artykul/854508.html?print=tak&p=0>.

Narodowej w dniu 13 grudnia 2012 roku przez ministra Tomasza Siemoniaka. Zespół pracujący nad tą koncepcją powołano 17 listopada 2011 roku. Pełny zakres reformy systemu dowodzenia został zakończony w maju 2012 roku⁶⁶. Występując w styczniu 2013 roku przed Sejmową Komisją Obrony Narodowej, minister Siemoniak przedstawił główne cele reform. Są one następujące:

- centralne struktury dowodzenia dopasowane do zredukowanej i zreorganizowanej armii;
- stworzenie systemu połączonego dowodzenia szkoleniem i operacjami,
- doprowadzenie do tego, aby struktury dowodzenia w warunkach pokoju i wojny były do siebie jak najbardziej zbliżone, wręcz tożsame;
- pogłębienie cywilnej kontroli nad wojskiem poprzez bezpośrednie podporządkowanie ministrowi trzech szefów centralnych instytucji armii⁶⁷.

Obecnie minister administruje siłami zbrojnymi i kieruje nimi poprzez Szefa Sztabu Generalnego. Po przyjęciu przez Sejm nowej ustawy regulującej powyższe zmiany, Minister ma kierować trzema szefami instytucji naczelnych. Ponieważ Sztab Generalny będzie opiniował i doradzał Ministrowi, stąd też jego Szef znajdzie się na pozycji *prima inter pares*, co nie musi przekładać się pozytywnie na proces kierowania i zarządzania. Z racji poruszonego nowego i pełniejszego wymiaru cywilnej kontroli nad wojskiem, zasygnalizować należy jej istotę, określoną w ustawie zasadniczej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę na charakter prawny ministra właściwego dla spraw obrony narodowej, który jest kierownikiem działu administracji rządowej i nie posiada żadnych atrybutów i kompetencji w zakresie osobistego dowodzenia. Bezpośrednie dowodzenie związkami taktycznymi sił lądowych, powietrznych i morskich, realizowane przez jednego dowódcę, jest czystą utopią. Jeżeli natomiast wszystkie trzy dowództwa zostaną jedynie połączone pod jednym szyldem, to system dowodzenia w stosunku do obecnego jeszcze bardziej się skomplikuje. Rzeczywistą intencją jest pozbawienie atrybutów dowódczych osób odpowiedzialnych za proces organizacji, szkolenia i rozwoju podległych im rodzajów sił zbrojnych.

W luksusowej sytuacji znajdzie się Dowódca Operacyjny. Dowodzenie w czasie pokoju na terenie kraju sprowadzać się będzie do ćwiczeń szczebla operacyjnego i nadzorowania ćwiczeń prowadzonych przez sztab wyższego związku taktycznego (2. korpus). Dowodzenie kontyngentami polskimi poza granicami kraju, realizowanymi w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa lub wynikającymi ze zobowiązań międzynarodowych, to czysta iluzja, bowiem na określonym teatrze działań wykorzystywane będą dowództwa utworzone przez te organizacje lub państwa, które będą inspirować ich powstanie. Takie są doświadczenia historyczne, takie są uwa-

⁶⁶ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 2 z dnia 13 grudnia 2011 r., Warszawa 2012, s. 6.

⁶⁷ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu Komisji Obrony Narodowej nr 32 z dnia 23 stycznia 2013 r., Warszawa 2013, s. 4–5.

runkowania obecnej rzeczywistości i nic nie wskazuje na to, by w najbliższej przyszłości zaistniały zmiany o rewolucyjnym charakterze.

W opublikowanym w roku 2008 dokumencie *Wizja Sił Zbrojnych RP do roku 2030* przedstawiono oficjalną koncepcję perspektywicznego rozwoju wojska. Podstawą do formułowania prognoz rozwojowych stały się następujące przesłanki⁶⁸:

Polska będzie należała do wspólnoty najbardziej rozwiniętych państw tworzących globalne społeczeństwo informacyjne. [...] Źródłem poczucia bezpieczeństwa obywateli będzie nowoczesny system stanowiący integralną część systemu obronnego Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polskim wkładem w umacnianie bezpieczeństwa narodowego będzie m.in. udział Sił Zbrojnych RP w operacjach o różnym charakterze realizowanych poza granicami obszaru euroatlantyckiego na podstawie mandatu organizacji uznanych przez społeczność międzynarodową.

Operacje Sił Zbrojnych RP będą realizowane w ścisłej koordynacji z pozostałymi instrumentami systemu obronnego. Ich celem będzie zapobieganie i neutralizowanie konfliktów lokalnych i regionalnych, przeciwdziałanie międzynarodowemu terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości.

Siły Zbrojne RP będą stanowiły ważny składnik wojskowego i politycznego potencjału wspólnoty europejskiej i euroatlantyckiej. Będą siłami nowoczesnymi, dobrze wyszkolonymi i wyposażonymi oraz zdolnymi do działania w warunkach sieciocentrycznego pola walki. Będą to siły o wysokim poziomie elastyczności, zdolne do prowadzenia operacji militarnych zarówno na własnym terytorium, obszarze transatlantyckim, jak i poza ich granicami, oraz wsparcia działań odbudowy realizowanych przez instytucje cywilne.

Przytoczone powyżej paradygmaty polskiej polityki wojskowej widoczne są we wszystkich opublikowanych dokumentach. Politycy i wojskowi nie widzą innej alternatywy jak oparcie polityki bezpieczeństwa, a co się z tym wiąże kreowania polityki wojskowej, na wzajemnych relacjach Polska – NATO; Polska – Unia Europejska i Polska – Stany Zjednoczone. Dokonując głębokiej analizy kierunków realizowanej polityki bezpieczeństwa w układzie globalnym i regionalnym możemy stwierdzić, że uzyskane wyniki prowadzą do podstawowego wniosku: Polska z tytułu przynależności do NATO i członkostwa w Unii Europejskiej w niewielkim tylko stopniu poprawiła swoje bezpieczeństwo. W tej kategorii należy ocenić specjalne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi⁶⁹.

Dla Ameryki coraz większego znaczenia nabierać będzie rywalizacja o prymat ekonomiczny i militarny z Chinami, dlatego też, tak istotne w drugiej połowie dwudziestego stulecia, stosunki transatlantyckie będą raczej tracić na znaczeniu. Angażowanie się dawnych mocarstw – Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec – dyk-

⁶⁸ *Wizja Sił Zbrojnych RP do roku 2030*, Warszawa 2008, s. 6.

⁶⁹ Bardzo ciekawe ujęcie problematyki zagrożeń militarnych w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego, z uwzględnieniem kontekstu członkostwa w NATO i UE, znajdziemy w artykule A. Żebrowskiego, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Folia 119, Studia Politologica VIII”, Kraków 2012, s. 21–24.

towane będzie ich narodowymi interesami w Azji. Jednocześnie Stany Zjednoczone w swojej globalnej polityce nie dopuszczają, by powstało wrogie im mocarstwo mogące zdominować Europę, Bliski Wschód i inne regiony postrzegane przez amerykańską politykę jako żywotne dla swoich interesów. W takiej konfiguracji możemy mówić o dalszym kształtowaniu się uniwersalizmu transatlantyckiego, którego utożsamieniem jest właśnie NATO.

W *Strategicznym przeglądzie obronnym 2010–2011* ukuto termin „poziom ambicji wojskowych Rzeczypospolitej Polski”⁷⁰. Nie definiując pojęcia, przyjęto wyróżniki kształtujące poziom ambicji wojskowych, zaliczając doń⁷¹:

- konstytucyjną odpowiedzialność za zapewnienie obrony państwa,
- faktyczne możliwości, wynikające głównie z posiadanych zasobów, w tym: finansowych, ludzkich i organizacyjnych;
- rolę SZ RP jako instrumentu polityki państwa w jej zewnętrznym wymiarze oraz czynnika budowy i wzrostu międzynarodowego znaczenia i prestiżu Polski.

Biorąc pod uwagę obszar pojęciowy „ambicji wojskowych” można stwierdzić, że użyty termin jest daleko nieadekwatny. O roli i znaczeniu sił zbrojnych jako czynnika realizacji polityki pisaliśmy analizując otoczenie zewnętrzne w aspekcie realizowanej polityki wojskowej.

Za zjawisko negatywnie wpływające na perspektywiczne funkcjonowanie wojska i kreację polityki wojskowej uznano przesunięcie się wektora priorytetu działalności państwa na inne niż bezpieczeństwo i obrona obszary działania⁷². W dalszej części dokumentu pisze się o „konkurencyjności nakładów na inne obszary funkcjonowania państwa w odniesieniu do nakładów na bezpieczeństwo i obronność”, wymieniając wzrastające nakłady na edukację, system ochrony zdrowia itp.⁷³. Oczywisty jest fakt, że w systemie demokratycznym decyzje o wielkości wydatków na bezpieczeństwo, w tym na politykę wojskową, podejmować będzie Sejm i Rząd. Stąd jednym z najważniejszych działań jest uświadomienie społeczeństwu, że w państwie niepotrafiącym zapewnić obywatelom kompleksowego bezpieczeństwa, w państwie dysponującym słabą, niedozbrojoną i źle wyszkoloną armią, w państwie będącym li tylko beneficjentem bezpieczeństwa, nie może być mowy o trwałym wzroście poziomu cywilizacyjnego. Jednocześnie oszczędności w wydatkach na armię wcale nie oznaczają zdecydowanej poprawy w innych dziedzinach, jak choćby w edukacji czy ochronie zdrowia. R.N. Haass, analizując pod koniec lat dziewięćdziesiątych wielkość wydatków Stanów Zjednoczonych na bezpieczeństwo narodowe, zawarł następującą konkluzję:

Wydatki na obronę i inne instrumenty bezpieczeństwa narodowego maleją od ponad dziesięciu lat, mniej więcej od połowy prezydentury Ronalda Reagana. Nie wynika

⁷⁰ *Strategiczny przegląd...*, s. 37.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem, s. 41.

z tego bynajmniej, że mniejsze wydatki na bezpieczeństwo narodowe automatycznie poprawią dobrobyt⁷⁴.

Powyższe zdania są przesłanką dla budowy edukacji dla bezpieczeństwa na wszystkich poziomach nauczania, zwłaszcza na najniższych. Stąd zadziwiające jest wnioskowanie przez środowiska naukowe, że brak rysujących się zagrożeń o charakterze militarnym powoduje powstrzymywanie zakupów drogich, nowych systemów uzbrojenia i techniki wojskowej „specjalny wysiłek na rzecz dozbrojenia polskiej armii nie wydaje się konieczny” – konkludują autorzy⁷⁵. Wybranie takiej opcji doprowadzi już wkrótce Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej do poziomu europejskiego skansenu militarnego.

Rysując warianty zagrożenia dla Polski, mogące wystąpić w trzech pierwszych dekadach dwudziestego pierwszego stulecia, analitycy resortu obrony narodowej przyjęli następujące założenia⁷⁶:

- utrzymujący się brak zagrożeń konfliktem na większą skalę, gdzie mogłaby być zagrożona suwerenność Rzeczypospolitej lub utrata części terytorium;
- wzrost zagrożeń o charakterze asymetrycznym, a w tym reagowanie siłami poza obszarem Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej;
- nasilające się tendencje do wykorzystania Sił Zbrojnych jako twardego instrumentu zapewniającego bezpieczeństwo wewnętrzne.

Struktura i wyposażenie oraz uzbrojenie i posiadana technika wojskowa, realizowane kierunki szkolenia wojsk, sztabów i dowództw mają zapewnić sprawność w prowadzeniu działań przeciwpartyzanckich i przeciwterrorystycznych. Przyczyniają się również do doskonalenia umiejętności bojowych w różnych warunkach klimatycznych. Założono, że oddziały strony przeciwnej będą jednostkami małymi, stosującymi dość różnorodne formy taktyczne, umiejętnie wykorzystując teren oraz wsparcie ludności cywilnej gwarantujące im przetrwanie. Obiektami ataku będzie zasadniczo infrastruktura krytyczna przeciwnika. Przyjęto, że działania o charakterze regularnym będą zjawiskiem minimalnym⁷⁷. Udział Sił Zbrojnych RP w działaniach bojowych będzie wynikał w zdecydowanej większości z realizacji zobowiązań międzynarodowych, uwzględniając również realizację zadań konstytucyjnych. Obejmować będzie następujące spektrum⁷⁸:

- udział narodowych komponentów wojskowych (zgrupowań zadaniowych) w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego, realizowanych w celu opanowania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami;

⁷⁴ R.N. Haass, *Rozważny szeryf. Stany Zjednoczone po zimnej wojnie*, Warszawa 2004, s. 83.

⁷⁵ J. Zając, R. Zięba, *Budowa zintegrowanego systemu...*, s. 34.

⁷⁶ *Strategiczny przegląd...*, s. 15.

⁷⁷ *Wizja Sił Zbrojnych...*, s. 11–16.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 18–19.

- udział w międzynarodowych działaniach stabilizacyjnych, obejmujących militarne wsparcie wysiłków na rzecz tworzenia struktur państwowych opartych na zasadach demokracji, podnoszeniu bezpieczeństwa oraz rozwoju wolnorynkowej gospodarki na obszarach stanowiących źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego;
- udział w operacjach antyterrorystycznych;
- udział w międzynarodowych działaniach mających na celu osłonę infrastruktury wydobywczej i dróg przesyłowych surowców energetycznych, w celu zapewnienia płynności dostaw tych surowców;
- udział w utrzymaniu bezpieczeństwa wewnętrznego kraju oraz wsparcie sił pozawojskowych w utrzymaniu porządku publicznego i praworządności;
- prowadzenie działań zbrojnych w celu obrony terytorium kraju, UE lub obszaru atlantyckiego w razie bezpośredniej agresji, obejmujących wykorzystanie całego lub części potencjału obronnego do odparcia agresji poprzez przygotowanie i przeprowadzenie operacji wysokiej intensywności.

W strukturze sił zbrojnych nadal zamierza się pozostawić istniejący podział organizacyjny w układzie pionowym: jednostki wojskowe – oddziały – związki taktyczne – dowództwa rodzajów sił zbrojnych. Przewiduje się utworzenie dwóch pionów funkcjonalnych – sił reagowania i sił stabilizacyjnych. Siły reagowania mają być

przygotowane do udziału oraz prowadzenia pełnoskalowych operacji wysokiej intensywności, przeciwko regularnym siłom zbrojnym, realizowanych w ramach międzynarodowych sił połączonych na terytorium kraju, obszarze euroatlantyckim, a także poza ich granicami. [...] Będą składały się z nowocześnie wyposażonych, o wysokim stopniu gotowości bojowej komponentów: lądowego, morskiego i powietrznego oraz połączonego dowództwa⁷⁹.

Przewidywany zestaw zadań dla sił reagowania jest stosunkowo szeroki. Biorąc pod uwagę globalne możliwości Sił Zbrojnych RP, do sił reagowania nie będzie można przeznaczyć więcej jak trzy – cztery brygady (1/3 komponentu sił lądowych), dwa skrzydła lotnictwa oraz część sił Marynarki Wojennej. W przypadku użycia ich na obszarze euroatlantyckim komponent ten będzie tracił na wartości ze względu na brak możliwości realizacji przerzutów operacyjnych realizowanych środkami narodowymi. Będzie go można deklarować na poziomie wzmocnionej brygady piechoty zmotoryzowanej.

Drugim, największym liczebnie komponentem mają być siły stabilizacyjne. Do ich składu przewiduje się wykorzystać lekkie, mobilne oddziały będące w stanie realizować różnorodne zadania o charakterze przeciwpartyzanckim, z jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniem na miejscową ludność cywilną⁸⁰. Kategoria ta jest pokłosiem doświadczeń wyniesionych z zadań realizowanych przez Wojsko Polskie w Iraku i Afganistanie.

⁷⁹ Ibidem, s. 25.

⁸⁰ Ibidem, s. 25–26.

Aby przygotować te komponenty do działań, oprócz przedstawionych już wymagań dotyczących nowoczesnej techniki wojskowej, należy dostosować program szkolenia i indywidualne wyposażenie żołnierzy do długotrwałego przebywania w różnorodnych warunkach klimatycznych, przez co należy rozumieć nie tylko dostosowanie umundurowania, obuwia i oporządzenie, ale nade wszystko przygotowanie organizmu przez zapewnienie odpowiednich szczepionek i innych środków medycznych.

Na podstawie doświadczeń wyniesionych z początków bieżącego stulecia, przygotowanie do prowadzenia operacji połączonych polega głównie na osiągnięciu gotowości rażenia przez połączone systemy Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej.

W Wojskach Lądowych zakładany plan modernizacji technicznej obejmuje jedenaście programów operacyjnych, które mają być zrealizowane do końca 2018 roku. Ostatecznym celem ma być osiągnięcie zdolności operacyjnych w następujących obszarach⁸¹:

- zintegrowanych systemów wsparcia dowodzenia oraz obrazowania pola walki C4ISR;
- rozpoznania obrazowego uzyskiwanego z bezzałogowych statków powietrznych;
- nowych zdolności pododdziałów i oddziałów zmechanizowanych do rażenia przeciwnika (KTO Rosomak);
- poprawy efektów funkcjonowania żołnierzy w środowisku bojowym;
- rażenia przeciwnika poza zasięgiem jego broni na szczeblu taktycznym, realizacja wsparcia bezpośredniego i ogólnego przez artylerię lufową z użyciem dywizyjnych modułów ogniowych Regina (Krab) kalibru 155 mm, oraz dywizyjnych modułów ogniowych armatohaubic kalibru 155 mm na podwoziu kołowym;
- niszczenia przeciwnika poza zasięgiem jego broni na szczeblu taktycznym przez wyrzutnie raketowe (wyrzutnie WR-40 Langusta).

W przyjętych założeniach występuje jedna fałszywa przesłanka, ujemnie wpływająca na programy operacyjne. Jest nią zasada, że można zbudować systemy rażenia pozostające poza ogniowym oddziaływaniem przeciwnika. Założeń takich nie buduje się od zakończenia pierwszej wojny światowej.

W dokumentach perspektywicznych zakłada się, że Wojska Lądowe pozostaną zasadniczym komponentem sił zbrojnych; Siłom Powietrznym i Marynarce Wojennej przypisuje się rolę pomocniczą. Perspektywa Sił Powietrznych rysowana w opublikowanych dokumentach jest tak ogólnikowa, że trudno poddać ją rzeczowej analizie i ocenie. Perspektywiczny rozwój Marynarki Wojennej zakłada jej wewnętrzny podział na siły okrętowe, lotnicze i brzegowe. Posiadane siły i środki mają zapewnić organiczne środki transportu morskiego. Siłę bojową ma zapewnić posiadanie korwet wielozadaniowych, mogących pełnić rolę osłony konwojów, oraz walki morskiej na Bałtyku⁸². W miejsce wycofywanych sukcesywnie okrętów: Kaszub – koniec 2017 roku, dwóch korwet: Gen. Kazimierz Pułaski i Gen. Tadeusz

⁸¹ Z. Głowienka, *Wyzwania modernizacyjne Wojsk Lądowych*, „PWL” 2011, nr 7.

⁸² Ibidem, s. 24.

Kościszko (koniec 2015 r.), jednostek typu „Tarantula” i „Orkan”, które mają być wycofane w 2022 roku, oraz okrętów podwodnych typu Kobben, wycofywanych ze służby w latach 2014–2016, mają wchodzić sukcesywnie nowe okręty wojenne. Pierwszoplanowym zakupem mają być okręty desantowe – określone jako okręty wsparcia operacyjnego. Zamiast wycofywanych okrętów bojowych mają pojawić się jednostki określone enigmatycznie jako „okręty obrony wybrzeża” (trzy sztuki) oraz trzy okręty zwalczania min. Flotylla podwodna będzie wyposażona w trzy bliżej nieokreślone okręty, z których dwa miałyby wejść do służby w roku 2020, a trzeci w 2030. Złomując do 2016 roku wszystkie jednostki typu Kobben, przez sześć lat Polska Marynarka Wojenna dysponować będzie zaledwie jednym okrętem podwodnym, a po roku 2022 dwoma.

Zakłada się również wymianę parku lotniczego. Dwa okręty rozpoznania mają zakończyć służbę w roku 2016, natomiast przyjęcie pierwszego nowszej generacji ma nastąpić w roku 2022⁸³. Plan zaprezentowany przez ministra Siemoniaka, przygotowany przez Sztab Generalny i dowództwo Marynarki Wojennej, w wersji publicznej jest po prostu nie do przyjęcia. Jego zasadnicze cechy to enigmatyczność i brak realizmu. Postawienie Polski, posiadającej przeszło 500 km wybrzeża, w roli beneficjenta bezpieczeństwa morskiego nie może być akceptowane ani wojskowo, ani też politycznie.

Pozytywnymi działaniami politycznymi i organizacyjnymi są wysiłki zmierzające do budowy systemu obrony przeciwrakietowej i nadanie tym działaniom wysokiego priorytetu. Już w roku 2010 na Szczycie NATO w Lizbonie i w 2012 roku w Chicago podjęto decyzję o budowie systemu sojuszniczego obrony przeciwrakietowej, gdzie Polska powinna wnieść swój istotny wkład, choćby z racji położenia geostrategicznego. Projekt lansowany przez Amerykanów jako przedsięwzięcie sojusznicze zakłada wybudowanie w Polsce bazy do roku 2018 i zainstalowanie do roku 2024 rakiet zdolnych do niszczenia wrogich rakiet międzykontynentalnych. System narodowy projektowany na lata 2014–2023 ma iść w kierunku pozyskania nowoczesnych środków zwalczania rakiet operacyjnych – zarówno samonawracających, jak i balistycznych krótkiego i średniego zasięgu. Ma on być kompatybilny z systemem NATO. Środki na ten cel proponuje się uzyskać z pozostającego na stałym poziomie procentowym budżetu MON, przy założeniu stałego wzrostu PKB do roku 2023. Wysokość środków szacowana jest na poziomie 1,6–1,5% rocznie, począwszy od roku 2016. Do roku 2016 ma ona wynosić od 0,9 do 1,3% budżetu MON⁸⁴.

⁸³ MON planuje wsparcie dla marynarki wojennej, <http://www.rp.pl/artykul/851691.html?print=tak&p=0>, dostęp 17.09.2012.

⁸⁴ S. Koziej, *Obrona przeciwrakietowa w ramach obrony powietrznej RP (przesłanki i założenia koncepcji)*, Warszawa 2012, <http://www.bbn.gov.pl>, dostęp 10.01.2013.

Zakończenie

Postawiona teza o istnieniu polityki wojskowej jako immanentnego składnika polityki bezpieczeństwa została udowodniona. W części zasadniczej została ona zdefiniowana oraz wydzielono jej części składowe. Następnie podjęta została ocena najbardziej istotnych elementów: struktur organizacyjnych, posiadanego sprzętu i techniki wojskowej oraz środków finansowych, jakie budżet państwa asygnuje na siły zbrojne. Ramy artykułu siłą rzeczy zmuszają do dokonywania uogólnień. Nie powodują one jednak spłylenia problemu.

W wielu wypowiedziach osób zajmujących kluczowe stanowiska dla kreowania polityki wojskowej pojawia się w różnych ujęciach pojęcie transformacja. Wojsko Polskie od roku 1989 znajduje się w stanie permanentnej transformacji, której granica końcowa nie jest sprecyzowana. Dla polityków jest to wygodna formuła, którą można przykryć brak profesjonalizmu, woluntaryzm, a niekiedy wręcz brak elementarnej wiedzy dotyczącej polityki wojskowej. Mechanik-kierowca, działonowy-operator, saper, zwiadowca – jednym słowem każdy specjalista wojskowy ma być profesjonalistą w swoim zakresie. Te same wymogi należy postawić podoficerom i oficerom. Założenie bardzo słuszne i bezdyskusyjne. Dlaczego jednak nie dotyczy ono polityka desygnowanego przez partię polityczną na stanowisko ministra obrony narodowej lub inne kierownicze stanowiska w systemie obronnym? Właśnie brak profesjonalizmu wyższych urzędników pracujących w resorcie obrony jest zasadniczą przyczyną ułomności jakie trapią Siły Zbrojne Rzeczypospolitej. Doświadczenie historyczne uczy, iż nie można tego problemu bagatelizować.

Niskie nakłady na obronę narodową skutkują i skutkować będą powiększającą się zapaścią. Wyliczenia dokonane w Departamencie Transformacji MON wskazują, że w latach 2009–2018 potrzeby finansowe kształtują się na poziomie 145 miliardów złotych. Na modernizację w tym okresie MON będzie mógł wydatkować około 45 miliardów⁸⁵. Przy takim finansowaniu liczące 120 tysięcy żołnierzy siły zbrojne staną się nowoczesnym narzędziem walki za trzydzieści lat⁸⁶. Można więc będzie nadal mówić o trwającej transformacji, ponieważ sprzęt i technika bojowa, którym nasycono wojsko w latach 2009–2010, będą najprawdopodobniej zbliżały się do końca eksploatacji.

Jak do tej pory, te szczupłe środki finansowe nie były wydatkowane racjonalnie. Rozpoczynano wiele projektów pochłaniających olbrzymie sumy, a następnie wycofywano się z nich. Wystarczy wspomnieć tu o programie „Huzar” – wersja bojowa śmigłowca „Sokół”, czy wydatkach związanych z korwetą „Gawron”, której budowa nie będzie kontynuowana.

Modernizacja sił zbrojnych nie będzie skuteczna, jeżeli wysokość finansowania pozostanie na poziomie 1,95% PKB, jeżeli będą trwonione środki na programy dozbrojeniowe, które nigdy nie zostaną ukończone, jeżeli tolerowana będzie byleja-

⁸⁵ L. Kościuk, *Przełom w transformacji*, „Bellona” 2010, nr 4, s. 151–158.

⁸⁶ Ibidem, s. 154.

kość procesu szkoleniowego, nadal tworzyć się będzie złe struktury dowodzenia, jeśli nie zostaną sprecyzowane zadania dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych (zwłaszcza Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej).

Najbardziej logicznym kierunkiem zmian struktur organizacyjnych wojska jako całości jest likwidacja Dowództwa Operacyjnego i Inspektoratu Wsparcia oraz wprowadzenie stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, z niewielkim sztabem osobistym, inspekcją sił zbrojnych i podstawowymi pionami dowodzenia, wyrażającymi się w istnieniu czterech dowództw rodzajów sił zbrojnych, przy jednoczesnym wzroście kompetencji ich dowódców, również w zakresie modernizacji sprzętu i techniki bojowej.

Zmiany strukturalne w wojsku powinny iść w kierunku jak najszybszego włączenia do struktur organizacyjnych wojska organów wywiadu i kontrwywiadu. W siłach powietrznych konieczne jest wydzielenie wszelkich jednostek powietrznych mających charakter integralnego elementu lądowo-powietrznego pola walki i przekazanie ich wojskom lądowym. Wojska Lądowe powinny zostać zwiększone o jedną dywizję trzybrygadową, dyslokowaną na kierunku poleskim. Istniejące dwie brygady – bez zmian ram strukturalnych – powinny otrzymać nazwę pułków, przy utworzeniu jeszcze jednego batalionowego modułu szturmowego i utworzeniu dywizji aeromobilnej. Konieczne jest jak najszybsze powołanie jednostek walki cybernetycznej i lokowanie ich w strukturach Wojsk Specjalnych. Za nieodzowny układ działania należy uznać rozpoznanie agenturalne jako immanentny czynnik operacji specjalnej. Opracowanie narodowego programu rozwoju Marynarki Wojennej wydaje się być dobrą drogą do wyciągnięcia jej z totalnej zapaści, w jakiej się znajduje. Jednym z rozwiązań wzmacniających lądową obronę wybrzeża, oprócz rozwoju dywizjonów raketowych, powinno być jak najszybsze przejęcie ze składu wojsk lądowych 7. Brygady i przekształcenie jej w brygadę piechoty morskiej, co również przyczyniłoby się do podniesienia interoperacyjności.

W zakresie uzupełnienia sił zbrojnych istnieje potrzeba utworzenia pod auspicjami Ministerstwa Obrony Narodowej organizacji zajmującej się przygotowaniem do służby zawodowej w korpusie szeregowych, oraz tworzenie z żołnierzy NSR odrębnych pododdziałów, nie mniejszych niż pluton.

Zaprezentowane wnioski końcowe są sprecyzowaną wizją funkcjonowania Wojska Polskiego i odzwierciedlają pogląd autora.

Bibliografia

Dokumenty źródłowe

Duży rocznik statystyczny za rok 2011, Warszawa 2012.

Encyklopedia wojskowa, dowódcy i ich armie, historia wojen i technika wojskowa, t. 2, Warszawa 2007.

Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych na lata 2008–2012, Warszawa 2008.

Strategia bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2007.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

Strategiczny przegląd obronny 2010–2011, Warszawa 2012.

Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych na przykładzie wybranych jednostek wojskowych, informacja o wynikach kontroli KOB-4101-05/2010, Warszawa 2010, <http://www.nik.gov.pl/plik/id3650;4648.pdf>, dostęp 13.02.2012.

Wizja Sił Zbrojnych do roku 2030, Warszawa 2008.

Druki zwarte

Asmus R., *NATO otwarcie drzwi*, Warszawa 2002.

Albright M., *Pani sekretarz stanu*, Warszawa 2004.

Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.

Barcik J., *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Katowice, Warszawa 2008.

Brzeziński Z., *Druga szansa*, Warszawa 2007.

Haass N.R., *Rozważny szeryf. Stany Zjednoczone po zimnej wojnie*, Warszawa 2004.

Ney J.S., *Przyszłość siły*, Warszawa 2012.

Miller D., Jordan J., *Współczesne okręty podwodne*, Warszawa 1993.

Stiglitz J.E., Blimes L.J., *Wojna za trzy biliony dolarów*, Warszawa 2004.

Sztab Generalny (Główny) Wojska Polskiego w latach 1918–2003, red. T. Panecki, T. Puchała, J. Szostak, Warszawa 2003.

Technika Wojska Polskiego, red. J. Paszkowski, Warszawa 1999.

Zając J., Zięba R., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2010.

Zięba R., *Wprowadzenie. Pozimnowojenne paradygmaty bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008.

Artykuły

Buckley E., *Powołanie się na artykuł 5*, „Przegląd NATO”, lato 2006.

Doświadczenia i wnioski z przygotowania pierwszej zmiany dywizji międzynarodowej w misji stabilizacyjnej w Iraku, red. A. Tyszkiewicz, „Przegląd Wojsk Lądowych”, Dodatek nr 8.

Kościuk L., *Przełom w transformacji*, „Bellona” 2010, nr 4.

Majewski M., Reszko P., *Wywiad z szefem BBN S. Koziejem*, „Rzeczpospolita”, 20 sierpnia 2012 r.

Nuland V., *Misja NATO w Afganistanie*, „Przegląd NATO”, zima 2006.

Robertson R., *Przekształcenie NATO*, „Przegląd NATO”, wiosna 2003.

Ruiza-Palmer D.A., *Droga do Kabulu*, „Przegląd NATO”, lato 2005.

Żebrowski A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Folia nr 119, Studia Politologica VIII”, Kraków 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004, nr 241, poz. 2416. Tekst jednolity).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. 1996, nr 10, poz. 56 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 maja 2001 roku o przebudowie technicznej, modernizacji i finansowaniu Sił Zbrojnych (Dz. U. 2009.67.570 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej (Dz. U. 2002.156.1301 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września o służbie żołnierzy zawodowych (Dz. U. 2010.90.593 z późn. zm.).

Strony internetowe

Górka M., *Wojsko przyznaje: Milczeliśmy i tolerowaliśmy bylejaką jakość szkolenia*, http://www.wyborcz.pl/2029020,76842,10029500.html?sms_code=, dostęp 21.09.2012.

Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, <http://www.do.wp.mil.pl/komorka.php?idkomorka=78>, dostęp 11.05.2012.

Koziej S., *Wyzwania transformacyjne bezpieczeństwa Polski*, <http://www.gazeta-internetowa.wawr.pl/index.php.?view=atticle&catid=94%3Akwartalnik>, dostęp 30.12.2011.

MON planuje wsparcie dla marynarki wojennej, <http://www.rp.pl/artykul/851691.html?print=tak&p=0>, dostęp 17.09.2012.

Pełna mobilizacja przed Anakondą, „Polska Zbrojna”, wrzesień 2012, <http://www.rp.pl/artykul/926144.html?print=tak&p=0>, dostęp 17.09.2012.

http://www.msz.gov.pl/polityka_zagranicznapo, dostęp 10.08.2012.

<http://www.nik.gov.pl/plik/id3650;4648.pdf>, dostęp 13.02.2012.

<http://www.mon.gov.pl/pliki>, dostęp 29.09.2012.

<http://www.bip.mon.gov.pl>, dostęp 29.09.2012.

<http://www.pzlmielec.pl>, dostęp 29.09.2012.

<http://www.lptniczapolska.pl>, dostęp 20.09.2012.

<http://www.siemianowicewp.pl>, dostęp 03.10.2012.

Polish military policy at the beginning of the 21st century

Abstract

The author of the article discusses an important issue related to the Polish defense policy at the beginning of the 21st century. He addresses issues related to national security as well as to political, social, and legal problems.

Key words: policy, security, troop

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Jarosław Piątek

Smart Power wobec asymetrii użycia siły wojskowej

Wprowadzenie

Siły zbrojne, w potocznym znaczeniu armia, wojsko, to uzbrojeni żołnierze zorganizowani w różne pod względem rodzaju i wielkości jednostki wojskowe wydzielone przez państwo do zabezpieczenia jego interesów (bezpieczeństwa) i prowadzenia walki zbrojnej. To charakter walki zbrojnej prowadzonej przez i wobec państwa wymuszał w przeszłości przyjęcie przez państwowe siły zbrojne jednolitej struktury organizacyjnej, systemu szkolenia, scentralizowanego dowodzenia oraz ściśle określonych zasad walki.

Źródłem istotnej zmiany ról, funkcji, zadań sił zbrojnych pozostaje w ostatnim czasie dokonująca się dynamicznie zmiana ładu międzynarodowego. W ładu minionym, w czasach zimnej wojny, znaczenie oraz użyteczność sił zbrojnych nie podlegały dyskusji, były oczywiste i zrozumiałe. Zagrożenia i ich struktura były znane w wystarczającym dla racjonalnego przewidywania i planowania czasie. W związku z charakterem zagrożeń – od ideologicznych po gospodarcze – nie występowały dylematy dotyczące użycia sił zbrojnych. Jasne i osiągalne były cele stawiane przed siłami zbrojnymi rozumianymi jako związki operacyjno-taktyczne, działające z ogromnym rozmachem czasowym i terytorialnym. Użycie siły traktowane było w kategorii obowiązku państwa narodowego.

W nowym środowisku międzynarodowym w istocie nie wiadomo, jakie interesy powinny być chronione przez państwo. Dobiega końca kolejny rok tzw. wojny z terroryzmem. Jej częścią była inwazja na Irak, a później wojna w Afganistanie. W tym czasie zmieniły się diametralnie poglądy na temat tego konfliktu – od początkowego medialnego zachwyty do jego oceny jako najgorszego przykładu interwencji militarnej. Krytyczne opinie często mają niewiele wspólnego z merytoryczną, polityczno-wojskową oceną wydarzeń. Głosy rozsądku oraz właściwa ocena sytuacji giną w powodzi sloganów wykrzykiwanych przez najgłośniejszych perorujących

krytyków¹. Dylematy związane są także z prawidłowo zdefiniowanymi sposobami użycia oddziałów wojskowych. Jak je wykorzystywać? Jak mają realizować swoje zadania? Siły zbrojne jako całość wciąż pozostają podstawowym elementem systemu obronności każdego państwa, przeznaczone są do ochrony i obrony jego interesów. Jako czynnik odstraszenia, wymuszania i utrzymania pokoju lub w razie konieczności do prowadzenia walki zbrojnej wykorzystywane są tylko wydzielone oddziały – komponenty. Tym samym te niewielkie formy organizacji potężnej struktury, realizujące misje poza granicami kraju, często o charakterze ekspedycyjnym czy humanitarnym, są nośnikiem zdolności całych sił zbrojnych państwa. Oddziały te, przyjmujące odpowiednie rozwiązania organizacyjne, szkoleniowe czy bojowe, w większym stopniu niż dotychczas mogą wpływać na współczesne wymagania stojące przed wojskowymi i przyczyniać się do zdiagnozowania użycia sił zbrojnych w przyszłości. Zasadne staje się twierdzenie, iż o strategii sił zbrojnych decyduje taktyka oddziałów, a nawet pododdziałów.

Przydatność siły militarnej

Historię wojen od połowy XX wieku można opisać jako postępujący rozwój walki asymetrycznej. W sposób zamierzony używam tych określeń. W powszechnym przekazie funkcjonuje pojęcie strategii asymetrycznej czy wojen asymetrycznych; ich definicje tutaj pomijam. Uważam bowiem, iż współczesna asymetryzacja walki powstała poprzez przeniesienie strefy walki do wymiaru cywil war. Redefinicja środków jej prowadzenia oraz wykorzystanie nowych zasobów przyczyniły się do powstania asymetrii polityki światowej². W istocie asymetryzacja walki i niski koszt jej prowadzenia doprowadziły do tego, że takie grupy, jak terroryści, partyzanci, przestępcy i hakerzy odnaleźli w niej idealne narzędzie do realizacji swoich celów. Niezwykłą rzeczą w walce asymetrycznej jest możliwość wykorzystania jednora-

¹ Szerzej: P. Winczorek, *Po co tam pojechaliśmy. Pytania o Polskę i Irak*, „Rzeczpospolita”, 12 sierpnia 2004, s. 7; por. M. Węgrowska, *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 12, s. 26–27, także: M. Jurek, *Racja stanu jest po stronie Stanów Zjednoczonych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2, s. 112–116, por. B. Komorowski, *Decyzja o wsparciu polityki USA była i jest słuszna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2, s. 117–119, A. Kalicki, *Tysiące ton do Afganistanu*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2007, nr 4, por. G. Indulski, *Polowanie się rozpoczęło*, „Newsweek” 2007, nr 18, por. G. Hołdanowicz, *Odliczanie przed Afganistanem*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2007, nr 1, także: M. Baran, *Polscy żołnierze w służbie poza granicami kraju – misja w Iraku*, [w:] *Wojsko wobec wyzwań współczesnego świata*, red. M. Cieślarczyk, A. Dębska, Warszawa 2005, s. 252, por. M. Lasoń, *Zmiana charakteru obecności Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. Próba analizy*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, Wrocław 2011, s. 245–253.

² R. Ord, *U.S. Army, Pacyfik. Historic Ties, Dynamic Future*, „Army” 1995, nr 10, s. 233–234, por. M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne – „nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. A. Kaniewska, Warszawa 2012, s. 80.

zowej i niestandardowej taktyki³. Wystarczyło dwadzieścia martwych amerykańskich żołnierzy podczas bitwy w Mogadyszu, aby prezydent Clinton wycofał siły USA z Somalii⁴. Najczęściej czynniki rodzące uwarunkowania walki asymetrycznej powstają w wyniku gospodarczej, technologicznej i militarnej wyższości podmiotu politycznego dysponującego zdolnością stosowania siły militarnej. Niebagatelna w tym zakresie staje się także dominacja w dziedzinie kultury masowej, tu rodzi się najwięcej spekulacji⁵. Dziś bowiem trudno o jednoznaczny obraz pola walki. Bazujemy przede wszystkim na pracach dziennikarzy, czyli korespondentów wojennych. Wielu z nich uczestniczyło w tyłu wojnach, iż niejednego generała mogliby zawstydić. Ale i oni ulegają manipulacjom⁶. W praktyce doprowadza to do ujmowania rzeczywistości militarnej w kontekście różnych przejawów działalności ludzkiej, co nie ułatwia jej wyjaśniania. To działanie musimy prowadzić z przeświadczeniem, iż przyczyniamy się do dalszego wzbogacenia wiedzy o przeszłości przez uzupełnianie jej faktami i procesami z zakresu przygotowywania oraz prowadzenia konfliktów zbrojnych⁷. Często zapominamy, iż budowanie siły militarnej i jej umiejętne wykorzystanie jest rzeczą niezwykle skomplikowaną, zwłaszcza jeśli rządzący spotykają się z nieufnością opinii publicznej⁸.

Każde pokolenie rozwija swój własny, szczególny sposób prowadzenia działań wojennych. Wyznacza także ich charakter. Współcześnie jesteśmy świadkami przemiany zarówno przyczyn wybuchu wojen, jak i środków ich prowadzenia. Dawne „tereny zakazane”, od Bałkanów po Tadżykistan, otworzyły się na konflikty⁹. Przez kolejne dziesięciolecia rosła rola sztabów wojskowych, ponieważ prze-

³ Zob. więcej: R. Perl, R.O. Rourke, *Terrorist Attack on USS Cole: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 30 stycznia 2001, http://www.history.navy.mil/library/online/usscole_crsreport.htm, dostęp 02.10.2012.

⁴ Podczas kilkugodzinnego starcia pomiędzy amerykańskimi siłami specjalnymi a somalijską milicją zginęło ponad 1000 Somalijczyków, a 3000 zostało rannych. Amerykańską opinią publiczną wstrząsnęły obrazy bezczeszczonych zwłok amerykańskich żołnierzy. I chociaż cała operacja o kryptonimie „Irene” została przeprowadzona prawidłowo, to prezydent Bill Clinton, pod naciskiem opinii publicznej, zdecydował się na wycofanie wojska z Somalii. Por. M. Bowden, *Black Hawk down: a story of modern war*, Atlantic Monthly Press, New York 1999.

⁵ A. Kalicki, *Krok ku piechocie morskiej*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2006, nr 11, s. 46–50, por. I. Leszczyńska, *Armia komandosów*, „Dziennik”, 27 września 2006, s. 14.

⁶ E. Durschmied, *Niezwykłe bitwy*, Warszawa 2002, s. 9–10.

⁷ J.S. Nye Jr, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012, s. 209–272.

⁸ R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010, s. 96–97.

⁹ C. Bartlett, *Konflikt globalny. Międzynarodowa rywalizacja wielkich mocarstw w latach 1980–1990*, Wrocław 1997, s. 393–400; E. O’Ballance, *Afghan wars 1839–1992*, Nowy Jork 1993, s. 97–121; M. Urban, *War in Afghanistan*, Londyn 1990, s. 44–56; R. Ratnesar, *In the line of fire*, „Time”, 16 września 2002, s. 44–45; M. Frank, *Mazari-i-Sharif. The bloody history of „The Noble Tomb”*, „Time”, 19 listopada 2001, s. 31; J. Bańbor, J. Berny, D. Kuziel, *Konflikty na Kaukazie*, Warszawa 1997, s. 114–115.

szkody, które napotykały na swej drodze nowoczesne jednostki militarne, stawały się coraz trudniejsze i coraz bardziej skomplikowane. Narzędzia walki (broń) różnicowały się bardzo wyraźnie, co doskonale widać na naszych ekranach telewizyjnych¹⁰. Powszechnie dostępne techniki wykorzystywane są do celów militarnych w różnorodnych społecznych kontekstach. To nie asymetria¹¹. Sama wojna uwalnia się od szczególnych zasad i spod okazjonalnych ograniczeń. Niestety, kontrasty takie powoli stają się normą i wiążą się z fetyszyzowaniem przez wielu zjawiska asymetrii¹².

Upadek ideologii totalitarnych, który towarzyszył rewolucji przemysłowej; rozpad imperium radzieckiego; osłabienie tradycyjnej roli państwa narodowego, jako jedynego emitery waluty i organizatora sił zbrojnych; pojawienie się na szeroką skalę ponadnarodowych centrów władzy i wpływów, od światowych rynków finansowych po międzynarodowe grupy przestępcze; odrodzenie wojny plemiennej, nie tylko w państwach eks-komunistycznych – wszystkie te czynniki wpływają na przemianę natury działań militarnych¹³.

Tych wyznaczników jest z pewnością więcej¹⁴. G. Kennan pisze:

[...] od ponad trzydziestu lat uprzedzają nas mądrzy i dalekowzroczni ludzie o bezsensowności wszelkiej wojny oraz o niebezpieczeństwie, jakie kryje w sobie jej przygotowanie¹⁵.

Prawdziwa broń – to w najlepszym razie rzecz, za której pomocą można usiłować wywierać wpływ na inne społeczeństwo, oddziałując na nastroje, rachuby, zamiary ludzi stojących na jego czele; bronią nie może być rzecz, za pomocą której unicestwia się całe życie bez wyjątku, całą jego istotę, wszelkie nadzieje, kulturę, cywilizację innych narodów¹⁶.

¹⁰ Z jednej strony mamy wojnę w Zatoce Perskiej, w której na szeroką skalę wykorzystywano technikę wideo, z drugiej zaś – Ruandę, gdzie prymitywne maczety zabiły więcej ludzi niż „inteligentna broń” w wojnie z Irakiem czy Afganistanem. Nieskomplikowane miny ziemne zabijają i okaleczają tysiące cywili na długo po tym, jak zostały wycofane z użytku. Ale nawet w takich przypadkach prymitywna technika wykorzystywana jest do maksymalizowania zniszczeń, zadanych najprostszą bronią; szerzej B. Bińkowski, *Międzynarodowe uwarunkowania nielegalnego rozprzestrzeniania broni ręcznej i lekkiej*, [w:] *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, red. M.W. Solarz, Warszawa 2005, s. 174, por. Hey, *anybody want a gun?*, „The Economist”, 14 maja 1998, <http://www.economist.com/node/129026>, dostęp 10.08.2012.

¹¹ A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, Kraków 2008, s. 43.

¹² M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne...*, s. 80.

¹³ F. Heisbourg, *Wojna*, Warszawa 1998, s. 7.

¹⁴ Szerzej R. Flor, *Thesen zur künftigen Rüstungsentwicklung*, „Österreichische Zeitschrift” 1990, nr 5, s. 407.

¹⁵ G.F. Kennan, *Im Schatten der Atombombe*, Kolonia 1982, s. 129.

¹⁶ Ibidem, s. 161.

Za J. Keeganem można zaryzykować pogląd:

Wojsko, które odpowiada wymienionym warunkom, jest symbolem cywilizacji, bez niej zaś świat pozostałby na prymitywnym szczeblu rozwoju, poniżej „horyzontu militarne-go”, albo pogrążyłby się w chaosie wiecznych, bezładnych wojen „wszystkich przeciwko wszystkim”¹⁷.

Zbrojne konflikty terytorialne, konflikty etniczne, jak i wojny oraz konflikty religijne, a także szereg innych czynników sprawczych wchodzi w zakres pojęcia wojny domowej (często stosowanego w polskiej teoretycznej literaturze historyczno-wojskowej) lub wojny wewnętrznej¹⁸. Wojna domowa wspierana jest często przez inne państwa, które oficjalnie nie biorą w niej udziału. Wsparcie to na ogół przybiera postać pomocy politycznej: dostaw sprzętu i materiałów wojennych, a także doradztwa politycznego i wojskowego. Pod koniec zimnej wojny operacyjne aspekty pracy sztabu zaczęły grać drugie skrzypce w stosunku do logistyki: podczas I wojny w Zatoce trzeba było przetransportować miliony ton materiałów, zanim wystrzelono pierwszy pocisk. Każde przerwanie działań logistycznych zakłóciłoby proces budowy sił i zdeorganizowałoby prowadzenie operacji. Na szczęście dla sił koalicji Saddam Husajn nie atakował codziennie pociskami manewrującymi punktów etapowych wojsk w porcie Al-Dżubajl i w bazie lotniczej w Zahraniu¹⁹. W przyszłości sile interwencyjnej coraz trudniej będzie budować wielkie zaplecze wojenne bez przeszkód ze strony prawdziwego wroga²⁰. Dla nas jest to nowość.

¹⁷ J. Keegan, *Historia wojen*, Warszawa 1998, s. 375.

¹⁸ W zachodnich wydawnictwach wojnę domową (*civil war*) definiuje się jako konflikt między członami tego samego społeczeństwa w celu zdobycia lub utrzymania kontroli nad państwem, względnie ustanowienia niepodległego państwa. Jak się przyjmuje, kluczowym warunkiem, bez którego praktycznie nie może dojść do walk w wojnie domowej, jest zdolność stron do uzbrojenia swoich zwolenników. Wojnę domową od innych form przemocy, takich jak bunt, zamieszki, bandytyzm, piractwo, różnicują takie czynniki, jak np. czas trwania, zasięg terytorialny na obszarze danego państwa oraz intensywność działań. W zależności od celów strategicznych stron wyróżnia się jej dwie kategorie (dwa typy). Do pierwszej zalicza się walki o podział władzy w danym państwie, do drugiej natomiast walki o sprawowanie władzy. Do tej drugiej należą m.in. wojny secesyjne oraz wojny o zjednoczenie danego państwa. Nieco szerszym pojęciem, często stosowanym w definiowaniu zbrojnych walk wewnętrznych, jest wojna wewnętrzna (*internal war*) (konflikt wewnątrz określonej, na ogół sprawującej władzę grupy politycznej), zawierająca w sobie takie zjawiska polityczne, jak: rewolucje, insurekcje i rebelie. Wojnę domową również zalicza się do elementów składających się na pojęcie wojny wewnętrznej.

¹⁹ *Działania militarne w rejonie Zatoki Perskiej w dniach 2.08.1990–28.02.1991*, Wrocław 1991, s. 14–26; H.N. Schwarzkopf, *Nie trzeba bohatera. Autobiografia*, Warszawa 1993, s. 410–411; por. *Desert Shield and Desert Storm, a chronology and troop list for the 1990–1991 Persian Gulf crisis*, U.S. Army War College 1991, s. 69; por. P.S. Kindsvatter, *VII Corps in the Gulf War. Ground Offensive*, „Military Review” 1992, nr 2, s. 17.

²⁰ M. Fiszer, J. Gruszczyński, *Burza nadciągą*, „Nowa Technika Wojskowa” 2003, nr 3, s. 13–14; G. Hołdanowicz, T. Hypki, *Wojna na pustyni*, „Raport” 2003, nr 4, s. 4–6.

Jeśli uzupełnimy owe spostrzeżenia oceną politycznych i strategicznych realiów epoki po zimnej wojnie, nie powinno nas dziwić, że przeobrażenie środowiska walki zbrojnej pociągnie za sobą inne zmiany. Era „menedżerów wojny”, czyli wojskowych, zbliża się ku końcowi, na czoło wysuną się inni aktorzy. Przedstawię tu cztery archetypy, które mogą być wypadkowymi naszych przyszłych badań. Nie są one całkiem nowe, ale do tej pory nie wszystkie odgrywały tak ważną rolę.

W ramach działań wojennych rygory oraz normy ulegają zacieraniu lub po prostu zanikają²¹. Początki armii najemnych w zachodniej Europie były zarzewiem upadku feudalnego rycerstwa. Na polu walki pojawiła się nowa broń – broń palna, co pociągnęło za sobą całkowity przewrót w sztuce wojennej. Z biegiem czasu, w miarę doskonalenia broni palnej, przy wzroście znaczenia piechoty, dokonywały się zasadnicze zmiany w szkach bojowych oraz w taktyce. Ponadto stały rozwój artylerii wywarł olbrzymi wpływ na sztukę fortyfikacyjną. Już na początku XVI wieku artyleria zaczęła odgrywać decydującą rolę na polach bitew. Coraz szersze było jej zastosowanie. Przemiany te nie były wynikiem jakichś znaczących wynalazków w dziedzinie nauki lub techniki, lecz raczej rezultatem prób i błędów oraz nieznacznych udoskonaleń w sztuce wytwarzania broni w ramach stałego i ograniczonego systemu techniki wojskowej. Można dzisiaj wychwalać zalety nowoczesnych systemów będących efektem RMA²², należy jednak pamiętać, że i tak czynnik ludzki pozostaje na polu walki najważniejszy.

Wciąż najważniejsi pozostaną żołnierze; niby tacy jak zawsze, ale inni²³. Obarcza się ich przede wszystkim większą odpowiedzialnością. Jeśli nowoczesne narzędzia walki wejdą do powszechnego użytku, pole bitwy będzie wymagać od żołnierzy szczególnie dobrego przygotowania i odporności psychicznej. Dzięki noktowizorom różnica między dniem a nocą znacznie się zmniejszy; dzięki przenośnym pociskom „strzel i zapomnij” oraz szybkostrzelnej broni indywidualnej można skutecznie odpowiedzieć ogniem na atak słabo widocznego wroga. Błyskawiczny kontakt z bronią dalszego zasięgu – artylerią polową, helikopterami bojowymi, samolotami bezpośredniego wsparcia – pozwoli na szybkie i dokładne skoncentrowanie ciężkiego ognia w dowolnej części pola bitwy. Warunki te zmuszą każdą jednostkę piechoty do jak najszerzego rozwijania szyku, aby uniknąć skupienia

²¹ M. van Creeveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press 1999, s. 376; por. B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 27.

²² J. Piątek, *RMA gwarantem utraconej symetrii bezpieczeństwa?*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa*, red. J. Piątek, R. Podgórska, t. 2, Szczecin 2007, s. 230–245, por. tenże, *New conditions and changing image of military forces in the early 21st c. Readiness to unlimited violence?*, Polish Political Science, Yearbook 2008, XXXVII, s. 31–43.

²³ Żołnierz piechoty XXI wieku będzie miał jedną przewagę nad swym poprzednikiem, choć dźwigać będzie nie mniejszą odpowiedzialność. Będzie mianowicie korzystał z broni łatwiejszej w użyciu, dzięki temu, co oferuje nowoczesna technika. Karabin, odbiornik GPS, służący do prowadzenia dokładnej nawigacji, podręczny lub umieszczony na rękawicy komputer oraz pociski przeciwczołgowe „strzel i zapomnij” są nieporównanie wygodniejsze w działaniu, szczególnie podczas bitwy.

żołnierzy w celu, zatem każdy z żołnierzy będzie bardziej niż kiedykolwiek zdany sam na siebie. Wszyscy żołnierze będą musieli sprostać ciągłej, bardzo intensywnej walce, wymagającej w każdej sekundzie podejmowania w skrajnym stresie decyzji o życiu i śmierci. Celem walki współczesnej staje się wzbudzenie strachu przed nagłą i brutalną śmiercią. Do wywołania tego strachu nie zawsze konieczny jest sam akt zabijania, ale nie ulega wątpliwości, że to najprostsza droga do osiągnięcia celu²⁴. W konsekwencji zapobieganie i przeciwdziałanie zdolności do walki stanie się o wiele ważniejsze w dziedzinie bezpieczeństwa i polityki obronnej. Siły zbrojne muszą przystosować się do nowych okoliczności. Zwiększy się więc rola żołnierzy gotowych do podjęcia służby w warunkach ultranowoczesnego pola walki²⁵. O zmianie paradygmatu wojny pisał brytyjski wojskowy Rupert Smith. Wojny i konflikty, które pojawiły się pod koniec XX i na początku XXI wieku, okazały się odmienne od poprzednich. Generał R. Smith – ex-dowódca sił NATO w Kosowie – nie używa co prawda terminu „nowe wojny”, ale przedstawia zmiany zachodzące w naturze wojen, przeciwstawiając dotychczasowy paradygmat wojen przemysłowych nowemu – wojen wśród społeczeństw (*war amongst the people*). W myśl niego zanika tradycyjna sceneria pola bitwy, a naprzeciw siebie nie stoją już klasyczne armie. Ranga, jaką osiągają żołnierze operacji specjalnych lub jednostek specjalistycznych, odzwierciedla prawdziwą skalę ważności zadań.

Soft czy Smart Power²⁶ – metody działań wojskowych?

Operacje pokojowe realizowane pod auspicjami ONZ lub innej organizacji międzynarodowej powinny mieć na celu przede wszystkim zapobieganie wybuchom i eskalacji konfliktów zbrojnych (wojen domowych). Prowadzone są zazwyczaj w warunkach braku legalnie działającej władzy w rejonie kryzysowym. Państwa biorące udział w operacjach pokojowych angażują się w konflikt w roli pośrednika pomiędzy zwaśnionymi stronami z różnych przyczyn, np. w celu ochrony istotnych interesów narodowych, w wypadku zagrożenia własnych źródeł naturalnych albo też by zapobiec rozszerzaniu się konfliktu na dalsze regiony lub państwa.

Podejmując decyzję o zaangażowaniu sił danego państwa w operację pokojową rozważa się wiele czynników, w tym m.in. określa się liczebność sił, sposób działań i czas trwania misji. Podstawowy limit stanowi tu wielkość środków finansowych, które państwo uczestniczące w misji jest w stanie przeznaczyć na ten cel. Na ogół

²⁴ Patrz szerzej rozmowa z S. Perry, *Nie jest bezpiecznie*, „Businessman”, sierpień 2004, s. 40–41.

²⁵ M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press 1999, s. 76.

²⁶ Centrum Międzynarodowych Studiów Strategicznych definiuje Smart Power jako kombinację Hard Power z Soft Power. Oba określenia wprowadził do debaty Joseph S. Nye Jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007 [wyd. 2, Warszawa 2012].

przyjmuje się wariant najtańszy, który pozwala na krótkotrwale jedynie wysłanie niezbyt licznych sił.

Decyzja o zaangażowaniu się w operację pokojową wiąże się ze spełnieniem następujących warunków: rządy państw wysyłających muszą jasno określić polityczne cele operacji pokojowej; siły interwencyjne w rejonie kryzysu powinny postępować bezstronnie; w sztabach wojsk pokojowych zalecana jest obecność przedstawicieli wszystkich rodzajów wojsk oraz organizacji humanitarnych (o ile będą one brały udział w operacji pokojowej).

Powstanie konfliktu zbrojnego determinują zazwyczaj różne motywy i czynniki, np. kulturowe, religijne, etniczne. Celem walczących stron może być opanowanie terytorium lub zapewnienie politycznej dominacji w danym rejonie. Podstawowym sposobem oddziaływania strony konfliktowej (lub stron) na przeciwnika bywa najczęściej użycie siły (zastraszenie, brutalność, pustoszenie itp.). Strony walczące z reguły wykorzystują rozproszony arsenał bojowy (uzbrojenie) byłej władzy centralnej. „Rozproszenie” nie oznacza tu równego podziału, dlatego też jednym z głównych celów operacji pokojowej musi być stopniowe wyrównanie potencjałów walczących stron – należy oczywiście dążyć do osłabienia strony silniejszej, a nie odwrotnie – umacniania strony słabszej.

Pamiętać należy, iż sukces operacji pokojowych zależy od szeregu uwarunkowań, w tym geograficznych i polityczno-wojskowych. W wewnętrznym zróżnicowanym środowisku mogą zostać użyte różnorodne sposoby i środki służące rozwiązaniu konfliktu, np. dyplomacja prewencyjna, wymuszenie pokoju czy zmuszenie do utrzymania pokoju. We wszystkich tych przypadkach wysiłek będzie skoncentrowany na skłonieniu walczących stron do uznania faktu, iż zawarcie pokoju będzie dla nich korzystniejsze niż kontynuacja walki. Zaprzeszanie walki będzie także zależeć od stopnia wzajemnej nieufności stron, od ich woli do ustępstw, od miary subiektywizmu podczas osądzania konkretnych sytuacji oraz od zdecydowania państw (stron konfliktu) do podjęcia współpracy. O wkroczeniu sił pokojowych, obok wymienionych czynników, decyduje również zgoda zainteresowanych państw (stron konfliktu).

Analiza ostatnich konfliktów regionalnych, w tym w Zatoce Perskiej, na Haiti, w Somalii czy Afganistanie, pozwala na stwierdzenie, że bardzo ważną kwestią stają się odpowiednie metody działania wojskowego. Sama prezentacja możliwości wojskowych może przekonać walczące strony o olbrzymich możliwościach sił interwencyjnych. Jednak aby strony konfliktu zrozumiały, że ewentualne łamanie (naruszanie) umów pokojowych będzie natychmiast ukarane, niezbędne jest odpowiednie zaangażowanie wojsk lądowych.

Wojska lądowe wydają się być szczególnie użyteczne, gdy część celów znajduje się poza zasięgiem samolotów (snajperzy, lekkie moździerze itp.) lub w przypadku zagrożenia ludności cywilnej (np. broń umieszczona w gęsto zaludnionych rejonach).

Straty w ludności cywilnej mogą negatywnie wpłynąć na stosunek społeczeństwa do żołnierzy sił pokojowych. Podobny skutek wywołują również ataki na obiekty infrastruktury, np. elektrownie, rafinerie, szkoły, szpitale. Zniszczenie lub uszkodzenie tych obiektów utrudnia życie ludności cywilnej i równocześnie przedłuża czas konsolidacji pokojowej i powojennej odbudowy kraju. Dotychczas realizowane operacje pokojowe zarówno potwierdziły, jak i osłabiły zdolności oddziałów wojskowych do działań w ramach wydzielonych struktur. Pomimo wielu braków przeważa jednak pogląd, iż użycie oddziałów wojska w tego typu operacjach stanowi efektywny i ekonomiczny czynnik narzucania interesów narodowych i bezpieczeństwa międzynarodowego w świecie.

Organizacja akcji prewencyjnych w czasie misji pokojowych

Każdego dnia żołnierze służący w międzynarodowych siłach pokojowych spotykają się z nowymi, szczególnymi sytuacjami w trakcie realizacji postawionych im zadań. Na świecie zachodzą ciągłe zmiany. Próby łagodzenia konfliktów lokalnych prowadzone przez organizacje międzynarodowe nie zawsze kończą się sukcesem. Siłowe rozwiązania również nie zawsze przynoszą pożądany efekt.

W czasie operacji na rzecz wspierania pokoju bardzo ważne miejsce zajmować powinny działania prewencyjne, mające charakter zapobiegawczy. Prewencja w dzisiejszych czasach, w czasie misji jest rzeczą pierwszorzędną. Na tego typu działaniach powinny opierać się wszelkie operacje, gdyż pozwoliłoby to na zminimalizowanie użycia broni wobec ludności cywilnej, a tym samym zmniejszyłoby liczbę ofiar. W tym miejscu zamierzam przedstawić podstawowe techniki zadań prewencyjnych, zwane również procedurami operacyjnymi, jakie stawiane są przed żołnierzami w czasie misji pokojowych

Postępowanie żołnierzy podczas pełnienia misji pokojowych obejmuje szereg zorganizowanych działań, mających na celu bezpieczne, ale także solidne wykonanie określonych zadań, które przed nimi postawiono. Pierwszym rodzajem wyżej wymienionych działań są posterunki kontrolne (PK). Są to specjalnie zorganizowane punkty na drodze lub trasie, w których są kontrolowani ludzie i pojazdy, aby zapobiec przenoszeniu broni, przemieszczaniu się osób poszukiwanych itp. Zwykle punkt kontrolny umożliwia przeszukiwanie pojazdów i osób. W działaniach tych mogą uczestniczyć także miejscowe służby porządkowe. Sieć tych posterunków ma na celu niedopuszczenie do penetrowania określonego obszaru (strefy). Tworzy się je zwykle w miejscach szczególnie natężonej migracji ludności, wzdłuż ciągów komunikacyjnych i w rejonach, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla wojsk przebywających w miejscach odpoczynku²⁷.

Głównym zadaniem, jakie mają do wykonania osoby wchodzące w skład pododdziału odbywającego służbę na posterunku kontrolnym, jest kontrolowanie

²⁷ K. Olszak, M. Opara, A. Sobiło, *Postępowanie żołnierzy podczas wykonywania zadań w Iraku*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2003, nr 12, s. 16.

ruchu pojazdów oraz pieszych. Tutaj należy mieć na uwadze fakt, że dotyczy to wszystkich bez wyjątku osób znajdujących się w strefie zasięgu posterunku kontrolnego. Ważną czynnością jest także organizowanie blokady drogi, aby nie dopuścić do przejścia lub przejechania osób nieupoważnionych²⁸.

Innym sposobem działań prewencyjnych, będącym uzupełnieniem sieci posterunków kontrolnych, powinny być patrole. Istotą patrolowania jest zapewnienie pełnej kontroli w strefie nieobjętej całkowicie obserwacją prowadzoną przez PK. Patrolowanie polega na zdobywaniu, czyli ustaleniu lub potwierdzeniu, w danym czasie, informacji o osobach lub terenie w określonym obszarze. Jest to obok obserwacji podstawowy sposób realizacji zadań przez siły pokojowe. Może być prowadzony pieszo lub na pojazdach. Patrol pieszy może poruszać się w kolumnie dwójkowej (w terenie zabudowanym i zakrytym, po obu stronach drogi) lub w szyku rozproszonym (w terenie odkrytym żołnierze prowadzą obserwację okrężną, każdy ma wyznaczony sektor obserwacji). Patrol na pojazdach (zmotoryzowany) porusza się w szyku zwartym. W każdym pojeździe jest dyżurny ośrodek ogniowy. Patrol może poruszać się na transporterach rozpoznawczych (każda załoga ma wyznaczony własny sektor obserwacji) lub na pojazdach samochodowych (prowadzona jest obserwacja okrężna)²⁹. Podstawowe zadania realizowane podczas patrolu to utrzymanie pełnej kontroli nad strefą, powstrzymanie infiltracji, ochrona miejscowej ludności oraz utrzymanie przyjacielskich stosunków z tą ludnością. Są to równocześnie zadania, których realizacja pozwala wykonywać dalsze, szczegółowe zadania, do których zaliczyć można: patrolowanie podsektorów po wyznaczonej i sprawdzonej trasie; nadzorowanie strefy niepokrytej obserwacją prowadzoną przez PK; wyjaśnianie incydentów; demonstrowanie obecności sił pokojowych wszystkim stronom konfliktu w rejonie operacji; zbieranie informacji; unikanie statycznego wykonywania zadań, zapewnianie swobody w przemieszczaniu się; udzielanie pomocy przedstawicielom organizacji rządowych i pozarządowych; sprawdzanie przejezdności głównych dróg komunikacyjnych; konfiskata broni w przypadku znalezienia³⁰.

Podczas pełnienia służby na posterunku kontrolnym lub w czasie patrolowania okolicy często zdarzają się przeszukiwania. Mają one na celu jednoznaczne i pewne sprawdzenie, czy w danym miejscu nie znajdują się podejrzane substancje, broń, narkotyki czy też niepożądani ludzie. Żołnierze wchodzący w skład pododdziału dokonującego przeszukiwań powinni wykonywać ściśle określone czynności, które ułatwiają im profesjonalne i sprawne przeprowadzenie kontroli, tak aby nie tamować ciągłości ruchu pojazdów i jednocześnie rzetelnie sprawdzić podejrzenie wyglądający czy poruszający się samochód. Do grup wojskowych realizujących te zadania mogą również wchodzić przedstawiciele władz lokalnych i miejscowej poli-

²⁸ *Misje Pokojowe – Poradnik*, 10. Batalion Zmechanizowany, Świątoszów 2003, s. 6–7.

²⁹ K. Olszak, M. Opara, A. Sobiło, *Postępowanie żołnierzy...*, s. 18–19.

³⁰ *Misje Pokojowe – Poradnik...*, s. 8.

cji³¹. Zabrania się przeszukiwać płęć przeciwną – bez wyjątków. Jeśli nie ma kobiety przydzielonej do przeprowadzenia przeszukania, przeszukiwanie realizuje się metodą bezkontaktową, przy pomocy wykrywaczy metalu. Kontrolowanie kobiet i osób duchownych jest często bardzo kłopotliwe w krajach arabskich i może prowadzić do silnego sprzeciwu wobec dokonujących przeszukania. Zazwyczaj kobiety sprawdza się za pomocą detektora metalu. Starsze kobiety mogą pozostać w pojeździe podczas kontroli pojazdu.

Innym, równie ważnym działaniem zapobiegawczym jest przeszukiwanie obiektów. Prowadzi się je w celu odnalezienia poszukiwanych osób (przestępców, terrorystów) lub niebezpiecznych materiałów (broni, amunicji, materiałów wybuchowych). Ze względu na duże niebezpieczeństwo powinno mieć ono formę szturm, którego podstawowymi cechami są: zaskoczenie, gwałtowność i skoordynowane prowadzenie ognia. Zdobyte lub sprawdzone pomieszczenia powinny być oznaczane według wcześniej opracowanych i znanych wszystkim żołnierzom procedur³².

W trakcie wykonywania zadań podczas misji pokojowych niezbędnym działaniem prewencyjnym jest zorganizowanie posterunku obserwacyjnego (PO)³³. Jego celem jest prowadzenie obserwacji w określonym terenie, wzdłuż dróg i w rejonach zastrzeżonych dla lokalnej ludności. Ponadto posterunki mogą służyć do demonstracji obecności sił pokojowych wszystkim stronom konfliktu. Niezmiernie interesująco brzmi naczelna zasada działania posterunku: „widzieć i być widzianym”, co oznacza, iż w miarę możliwości powinien być zachowany kontakt wzrokowy między poszczególnymi punktami obserwacyjnymi. Poza tym posterunki powinny być organizowane w początkowej fazie operacji, by miejscowa ludność od razu przyzwyczaiła się do ich obecności. Obserwacja prowadzona jest w wyznaczonym sektorze, przy użyciu dostępnych środków technicznych. Na terenach trudno dostępnych i w szczególnych sytuacjach organizowane są także tymczasowe posterunki obserwacyjne (TPO), działające zazwyczaj z wykorzystaniem jakiegoś pojazdu.

Reagowanie w stosunku do tłumu lub rozruchów pododdziałem to najkrótsza definicja kolejnego typu działania prewencyjnego. Sposób postępowania jest uzależniony od rodzaju uformowanego tłumu, jego liczebności i charakteru zachowań przez niego prezentowanych. Najczęściej celem, jaki mają osiągnąć żołnierze, jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności miejscowej oraz wojskom, poprzez szybkie i sprawne rozproszenie tłumu, przy zastosowaniu jak najbardziej łagodnych środków, a także zabezpieczenie przed zniszczeniem zarówno własności wojskowej, jak i cywilnej. Jednak głównym celem działania jest zmusić tłum do rozejścia się,

³¹ K. Dudek, *Wykorzystanie pododdziałów zmechanizowanych w działaniach na rzecz wsparcia pokoju (drużyna – pluton)*, Wrocław 2001, s. 79.

³² K. Olszak, M. Opara, A. Sobiło, *Postępowanie żołnierzy...*, s. 19–20.

³³ R. Łukaszewicz, *Technika działania na posterunku obserwacyjnym*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2003, nr 2, s. 29–32.

bez angażowania siły, chyba że jest to niezbędne³⁴. Postępowanie z tłumem jest jedną z najtrudniejszych technik stosowanych podczas misji pokojowych. Bardzo istotnym elementem jest adekwatność reakcji żołnierzy na sygnały wysyłane przez zbiorowisko ludzi. Działania ich podporządkowane są pewnemu celowi, zadaniem zaś wojska jest niedopuszczenie (bez użycia siły) do osiągnięcia tego celu i rozejście się tłum³⁵.

Rules of Engagement – nowa jakość użycia siły przez żołnierzy sił pokojowych

Procedury użycia siły przez żołnierzy podczas wykonywania zadań mandatowych to jedno z najtrudniejszych zagadnień dla żołnierzy. Muszą oni bowiem wyczuć delikatną granicę między tym, czy można, czy też nie wolno im zastosować siły w danej sytuacji. Poza tym biorą pełną odpowiedzialność za skutki swojej decyzji, czasem nawet za śmierć człowieka.

Jednym z podstawowych dokumentów opracowywanych dla każdej operacji pokojowej prowadzonej przez ONZ są procedury stosowania siły – *Rules of Engagement* (ROE).

Rules of Engagement są to dyrektywy dla sił zbrojnych. Są niczym innym jak zasadami, którymi należy się kierować³⁶. Dają one zezwolenie w sposób ograniczony i w ściśle określonych sytuacjach na użycie siły³⁷. W niektórych krajach *Rules of Engagement* mają status wytycznych dla sił zbrojnych, podczas gdy w innych są jedynie zaleceniami do realizacji w określonych sytuacjach, np. w warunkach działania oddziałów sił zbrojnych poza granicami kraju. Taka sytuacja ma miejsce w warunkach działania oddziałów Wojska Polskiego. W kraju, gdzie nie obowiązują *Rules of Engagement*, funkcjonują inne uregulowania.

Cele, jakie są osiągane przez stosowanie zasad użycia siły, można podzielić na:

- polityczne – ROE pozwala dowódcy sił pokojowych, dowódcom wojskowym na różnych szczeblach, a także pojedynczym żołnierzom działać zgodnie z przyjętą przez naczelne organy i realizowaną polityką. Jest to szczególnie ważne, gdy nie jest możliwe bezpośrednie połączenie informacyjne między wykonawcą rozkazów a dowódcą;
- wojskowe – ROE określa parametry, w ramach których dowódca, pododdział czy pojedynczy żołnierz mogą prowadzić działania z użyciem broni włącznie. Zawiera ponadto definicję maksymalnego pułapu natężenia użycia siły w celu zapobieżenia nadmiernej eskalacji konfliktu. Dokument ten określa również potencjał, jakim może dysponować dowódca. Może także zakazać stosowania pewnego rodzaju broni, technik czy taktyki działania;

³⁴ K. Olszak, M. Opara, A. Sobiło, *Postępowanie żołnierzy...*, s. 22–24.

³⁵ Szerzej: MC 0402/1 *NATO Military Policy on Psychological Operations*.

³⁶ Szerzej: MC 0362/1 *NATO Rules of Engagement*.

³⁷ A. Cole, F. Drew, R. McLaughlin, *Rules of Engagement, Mandsager*, San Remo ROE Handbook 2009.

- prawne – stosowanie zasad użycia siły zapewnia taki stan, że wszelkie działania podejmowane w ramach misji są zgodne z prawem, szczególnie w myśl uregulowań prawnych przyjętych dla danej operacji pokojowej³⁸.

W celu sprawnego posługiwania się zasadami użycia siły należy najpierw po-prawnie określić, przeciwko komu ta siła ma być zastosowana. W *Rules of Engagement* opracowywanym dla żołnierzy sił pokojowych występują trzy zasadnicze pojęcia, od zdefiniowania których uzależnione są możliwości, konieczność lub za-niechanie użycia siły. Jako podstawowe czynniki pozwalające na użycie siły wymie-nia się przede wszystkim: wrogie siły³⁹, wrogie intencje⁴⁰ i wrogi akt⁴¹.

Rules of Engagement spełniają następujące funkcje: określają zasady użycia siły dla sił operacyjnych zgodnie z przyjętą i zatwierdzoną przez naczelne organy proce-durą; działają jako mechanizm kontrolny, regulujący zachowania w czasie przejścia od działań typowo pokojowych do zachowań związanych z użyciem siły; ułatwiają dowódcom proces planowania⁴².

To, w jaki sposób poszczególne pojęcia będą zdefiniowane i zrozumiane przez żołnierzy i ich dowódców, ma zasadniczy wpływ na przebieg i skuteczność operacji pokojowych. Konsekwencją nieprawidłowej interpretacji lub niedokładnego opra-cowania *Rules of Engagement* może być narażenie żołnierzy lub ludności cywilnej na niepotrzebną utratę zdrowia, a czasem nawet życia. Płyne stąd wniosek, że nale-ży bardzo dokładnie opracowywać zasady użycia siły, aby uniknąć nieprzyjemnych incydentów.

Rules of Engagement są środkiem, za pomocą którego organy dowódcze regulu-ją użycie siły przez podlegających im żołnierzy, biorąc pod uwagę realizowaną przez dane państwo politykę, uwarunkowania wojskowe, a także przestrzeganie uregulo-wań prawnych obowiązujących w danym czasie.

Z tego też względu ustalone zostały zasady użycia siły. Ogromne znaczenie dla powyższego zagadnienia ma zdefiniowanie następujących kwestii:

- użycie siły – jest to wpływanie siłą na ludzi (obiekt) celem wymuszenia własnej woli;
- pokaz siły – pokazanie obecności wojska przez użycie przeszkód, zapór oraz obecność pododdziałów, broni, bez zamiarów jej użycia. Pokaz siły jest zamiarem

³⁸ A. Józwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, Warszawa 2002, s. 43.

³⁹ Wrogie siły – każdy rodzaj siły (indywidualne osoby, grupy osób) popełniający wrogi akt, tworzący wrogą demonstrację ukazującą wrogie intencje, deklarujący wrogość.

⁴⁰ Wrogie intencje – wrogie zagrożenie nieuchronnym użyciem siły przez wrogie siły przeciwko personelowi lub mieniu sił pokojowych. Gdy okazywane są wrogie intencje – istnieje prawne przyzwolenie na użycie proporcjonalnej siły w obronie własnej w celu po-wstrzymania, zneutralizowania, uniknięcia czy też zlikwidowania zagrożenia.

⁴¹ Wrogi akt – atak lub użycie siły przeciwko siłom pokojowym lub ich mieniu w celu uniemożliwienia lub utrudnienia realizacji powierzonych zadań.

⁴² A. Józwiak, Cz. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, Warszawa 2002, s. 42.

uprzedzającego działania lub zatrzymania działań przed ich eskalacją do poziomu poważnej konfrontacji;

- użycie nieuzbrojonych pododdziałów – użycie sił nieuzbrojonych skierowanych na utrzymanie i kontrolę sytuacji przed jej eskalacją. Ich użycie powinno ograniczyć się do użycia bagnetów i kolb broni. Użycie nieuzbrojonego pododdziału nie powinno być nakierowane na zadanie śmiertelnych ran;
- użycie sił uzbrojonych – jest to użycie żołnierzy uzbrojonych w broń z ostrą amunicją i bagnetami z zamiarem nastraszenia, zranienia lub zadania śmiertelnych ran w sytuacji samoobrony. Wprowadzenie siły jest dopuszczalne tylko w sytuacji samoobrony!
- samoobrona – jest to obrona własnego życia, zdrowia lub obrona życia i zdrowia personelu ONZ oraz innych osób powierzonych ochronie i obronie, jak również obrona własnego posterunku, pozycji, konwoju, pojazdu oraz broni będących własnością ONZ⁴³.

Jedynie przestrzeganie celów działania zgodnie z *Rules of Engagement*, realizowanie poszczególnych zadań zgodnie z funkcjami, jakie zasady użycia siły wyznaczają, oraz dokładne przestudiowanie czynników, które dają przyzwolenie na użycie siły gwarantuje w pełni prawidłowy i niezagrażający nikomu przebieg misji pokojowej i osiągnięcie względnej stabilizacji w rejonie konfliktu, bez zbędnego przelewu krwi.

Podsumowanie

Przedwczesna byłaby próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak mają wyglądać skuteczne metody działania sił zbrojnych w czasie misji humanitarnych. Podobnie trudno jest opisać wymogi współczesnej walki zbrojnej.

Według Smitha, „siła militarna może być rozwiązaniem, przynajmniej pomóc w rozwiązaniu wielu problemów, chociaż w pierwotnym zamyśle polityków zapewne jej nie przewidywano”⁴⁴. Jednocześnie autor dodaje, że cel polityczny i strategiczny cel militarny nigdy nie są tożsame. W jego założeniu cel militarny osiąga się przy pomocy siły zbrojnej, natomiast cel polityczny jest wynikiem militarnego sukcesu. Czterdzieści lat upłynęło od wojen napoleońskich, zanim jakiekolwiek mocarstwo europejskie zaangażowało się w konflikt o ograniczonym zasięgu. Potrzeba było niemal stu lat, aby wybuchła wielka wojna, w której uczestniczyły wszystkie narody Europy. Po II wojnie światowej nastąpił dalszy wzrost skali i znaczenia walki asymetrycznej, dawniej działań nieregularnych. W wojnach i konfliktach zbrojnych, gdy państwo małe lub średniej wielkości przeciwstawiało się agresji lub okupacji ze strony wielkiego państwa (mocarstwa), działania o tym charakterze, w tym głównie partyzanckie, były dominującą formą walki zbrojnej. Wystarczy tu wymienić Chiny,

⁴³ A. Cole, F. Drew, R. McLaughlin, *Rules of Engagement...*, s. 25–32.

⁴⁴ Cyt. za R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010, s. 34.

Wietnam (przeciw Francji, a następnie USA), Algierię czy Afganistan, jak również walkę zbrojną na obszarze dawnej Jugosławii. O skuteczności współczesnych działań nieregularnych w skali państwa (strategicznej) świadczą m.in. klęski militarne poniesione przez dwa supermocarstwa w Wietnamie i Afganistanie. Ze szczególnych warunków tego terenu trudno było wyciągać określone wnioski. Specyficzny teren, warunki klimatyczne, a głównie charakter prowadzonych działań sprawiły, że dowództwa poszczególnych wojsk zostały zmuszone do wprowadzenia zmian organizacyjnych w istniejących już związkach taktycznych, samodzielnych oddziałach i jednostkach oraz do utworzenia nowych, specjalnie przystosowanych do prowadzenia tego rodzaju działań bojowych.

Podjęmy próbę przewidzenia metod działania oddziałów w ramach *Rules of Engagement*. Kiedy żołnierze napotykają strzelającego przeciwnika, po niedługim czasie zaczynają funkcjonować jako siła walcząca, chociażby w znaczeniu aktywnej samoobrony. Stopień powodzenia będzie ciągle zależał od natury i rozległości wcześniejszego szkolenia, stopnia fachowości i spójności pododdziałów i oddziałów. Współczesny żołnierz XXI wieku ma często przewagę nad swym przeciwnikiem. Wiąże się z tym wszystkim większa odpowiedzialność. Zakres działania współczesnego żołnierza w trakcie misji będzie wymagać od niego szczególnie dobrego przygotowania i odporności psychicznej. Wszyscy bowiem muszą sprostać ciągłej, bardzo intensywnej walce, wymagającej w każdej sekundzie podejmowania w skrajnym stresie decyzji o życiu i śmierci oraz powodzeniu misji.

Współczesny obraz bezpieczeństwa na świecie jest rozmyty i nieprzejrzysty. Gdy w stosunkach międzynarodowych wiodącą rolę wiodły wojny państwowe, istniała symetria w organizacji i metodach działania sił zbrojnych. Doświadczenia historyczne stawiają klasyczne siły zbrojne na pierwszym miejscu w kontekście rozwiązywania konfliktów i problemów międzynarodowych. Niestety, procesy globalizacji, upadek bipolarnego systemu i szereg innych kwestii doprowadziły do zmian, w których uczestniczą także siły zbrojne. Asymetria stała się czynnikiem determinującym wymagania stawiane wobec nich zarówno w wymiarze taktycznym, jak i operacyjnym i strategicznym.

Bibliografia

- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010.
- Bańbor J., Berny J., Kuziel D., *Konflikty na Kaukazie*, Warszawa 1997.
- Baran M., *Polscy żołnierze w służbie poza granicami kraju – misja w Iraku*, [w:] *Wojsko wobec wyzwań współczesnego świata*, red. M. Cieślarczyk, A. Dębska, Warszawa 2005.
- Bartlett C., *Konflikt globalny. Międzynarodowa rywalizacja wielkich mocarstw w latach 1980–1990*, Wrocław 1997.
- Bińkowski B., *Międzynarodowe uwarunkowania nielegalnego rozprzestrzeniania broni ręcznej i lekkiej*, [w:] *Północ wobec Południa. Południe wobec Północy*, red. M.W. Solarz, Warszawa 2005.
- Bowden M., *Black Hawk down: a story of modern war*, New York 1999.

- Cole A., Drew F., McLaughlin R., *Rules of Engagement, Mandsager*, San Remo ROE Handbook 2009.
- Desert Shield and Desert Storm. A chronology and troop list for the 1990–1991 Persian Gulf crisis*, U.S. Army War College 1991.
- Dudek K., *Wykorzystanie pododdziałów zmechanizowanych w działaniach na rzecz wsparcia pokoju (drużyna – pluton)*, Wrocław 2001.
- Durschmied E., *Niezwykłe bitwy*, Warszawa 2002.
- Działania militarne w rejonie Zatoki Perskiej w dniach 2.08.1990–28.02.1991*, Wrocław 1991.
- Fiszer M., Gruszczyński J., *Burza nadciąga*, „Nowa Technika Wojskowa” 2003, nr 3.
- Flor R., *Thesen zur künftigen Rüstungsentwicklung*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 1990, nr 5.
- Frank M., *Mazari-i-Sharif. The bloody history of „The Noble Tomb”*, „Time”, 19 listopada 2001.
- Giddens A., *Konsekwencje nowoczesności*, Kraków 2008.
- Heisbourg F., *Wojna*, Warszawa 1998.
- Hey, anybody want a gun?*, „The Economist”, 14 maja 1998, <http://www.economist.com/node/129026>, dostęp 10.08.2012.
- Hołdanowicz G., Hypki T., *Wojna na pustyni*, „Raport” 2003, nr 4.
- Hołdanowicz G., *Odliczanie przed Afganistanem*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2007, nr 1.
- Induski G., *Polowanie się rozpoczęło*, „Newsweek” 2007, nr 18.
- Jóźwiak A., Marcinkowski Cz., *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, Warszawa 2002.
- Jurek M., *Racja stanu jest po stronie Stanów Zjednoczonych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2.
- Kaldor M., *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press 1999.
- Kalicki A., *Krok ku piechocie morskiej*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2006, nr 11.
- Kalicki A., *Tysiące ton do Afganistanu*, „Raport – wojsko, technika, obronność” 2007, nr 4.
- Keegan J., *Historia wojen*, Warszawa 1998.
- Kennan G.F., *Im Schatten der Atombombe*, Kolonia 1982.
- Kindsvatter P. S., *VII Corps in the Gulf War, Ground Offensive*, „Military Review” 1992, nr 2.
- Komorowski B., *Decyzja o wsparciu polityki USA była i jest słuszna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2.
- Lasoń M., *Zmiana charakteru obecności Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. Próba analizy*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, Wrocław 2011.
- Leszczyńska I., *Armia komandosów*, „Dziennik”, 27 września 2006.
- Łukaszewicz R., *Technika działania na posterunku obserwacyjnym*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2003.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne – „nowy” problem bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. A. Kaniewska, Warszawa 2012.
- MC 0362/1 NATO *Rules of Engagement*.
- MC 0402/1 NATO *Military Policy on Psychological Operations*.
- Misje Pokojowe – Poradnik*, 10. Batalion Zmechanizowany, Świątoszów 2003.

- New conditions and changing image of military forces in the early 21st c. Readiness to unlimited violence?* Polish Political Science, Yearbook 2008, XXXVII.
- Nye J.S. Jr, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012.
- Nye J.S. Jr, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007 [wyd. 2, Warszawa 2012].
- O'Ballance E., *Afghan wars 1839–1992*, Nowy Jork 1993.
- Olszak K., Opara M., Sobiło A., *Postępowanie żołnierzy podczas wykonywania zadań w Iraku*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2003, nr 12.
- Ord R., *U.S. Army, Pacyfik. Historic Ties, Dynamic Future*, „Army” 1995, nr 10.
- Perl R., Rourke R.O., *Terrorist Attack on USS Cole: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 30 stycznia 2001, http://www.history.navy.mil/library/online/usscole_crsreport.htm, dostęp 02.10.2012.
- Perry S., *Nie jest bezpiecznie*, „Businessman”, sierpień 2004.
- Piątek J., *RMA gwarantem utraconej symetrii bezpieczeństwa?*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa*, t. 2, red. J. Piątek, R. Podgórzńska, Szczecin 2007.
- Ratnesar R., *In the line of fire*, „Time”, 16.09.2002.
- Schwarzkopf N.H., *Nie trzeba bohatera. Autobiografia*. Warszawa 1993.
- Smith R., *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010.
- Urban M., *War in Afghanistan*, Londyn 1990.
- Van Creeveld M., *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press 1999.
- Węgrowska M., *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 12.
- Winczorek P., *Po co tam pojechaliśmy. Pytania o Polskę i Irak*, „Rzeczpospolita”, 12 sierpnia 2004.

Smart Power in view of the asymmetry of using the military power

Abstract

The article discusses the most important issues related to using military power. The author emphasizes the importance of military power both in the history of international relations and in the contemporary world. He also devotes a lot of space to analyzing broadly understood usefulness of military power.

Key words: power, state, security

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XII (2014)

Renata Podgórzńska

Rola potencjału militarnego w polityce zagranicznej na przykładzie polityki Polski wobec obszaru byłej Jugosławii

Wprowadzenie

Współcześnie, podobnie jak w przeszłości, można skutecznie – za pośrednictwem potencjału militarnego, a jeszcze skuteczniej – za pośrednictwem zdolności ekonomicznych czy cywilizacyjnych, oddziaływać na środowisko międzynarodowe, wzmacniać prestiż i pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych¹. Powojenne doświadczenia wskazują, iż inwestycje w rozwój gospodarczy i społeczny mogą równie sprawnie umacniać rolę i znaczenie państwa na arenie międzynarodowej co inwestowanie w rozbudowę sił wojskowych². Równocześnie jednak rozwój wydarzeń na arenie międzynarodowej wykazał, że gdy zawiodą wszystkie inne sposoby, państwa odwołują się do środków wojskowych, a skuteczność ich zastosowania zależy od potencjału militarnego jakim dysponują³. Siła wciąż stanowi rozstrzygające narzędzie w polityce międzynarodowej, ale – jak podkreśla Joseph S. Nye – nie

¹ O roli siły militarnej jako instrumentu oddziaływania państwa: B. Balcerowicz, *Instrumenty wojskowe w polityce państwa*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułka, J. Symonides, Warszawa 2009, s. 115–133; B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 20–29; R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010; E. Stadtmüller, *Pokój i bezpieczeństwo we współczesnym świecie*, [w:] *Problemy polityczne współczesnego świata*, red. Z. Cesarz, E. Stadtmüller, Wrocław 2002, s. 65–70; I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004, s. 23–50; J. Zając, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym*, Warszawa 2004, s. 22–24.

² Cz. Mojsiewicz, *Polska polityka zagraniczna*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 212.

³ Potencjał militarny jest niekiedy utożsamiany z pojęciem siły militarnej. Siła militarna jest komponentem potencjału militarnego (kompleks militarno-przemysłowy, siły zbrojne), na który dodatkowo wpływ mają takie czynniki, jak położenie geostrategiczne, pomoc sojusznicza, koncepcja wykorzystania siły militarnej, doświadczenia militarne, społeczne poparcie. Zob. I. Topolski, *Siła militarna...*, s. 22.

jedyne. Z uwagi na wzrost kosztów jej użycia, kalkulacje stały się obecnie bardziej złożone niż w przeszłości⁴.

Zważając na powyższe, przedmiotem niniejszego artykułu jest rola potencjału militarnego w polityce zagranicznej państwa na przykładzie polityki Polski wobec obszaru południowo-wschodniego. Jako założenie przyjmuje się, iż Polska z uwagi na ograniczone zasoby jakimi dysponowała nie była podmiotem dominującym na obszarze południowo-wschodnim, a posiadany potencjał militarny nie stanowił znaczącego wsparcia jej polityki zagranicznej. Poprzestanie na niniejszej konstatacji byłoby jednak zbyt dużym uproszczeniem. Konsekwentnie przez lata wzmacniany potencjał militarny, niezależnie od towarzyszących temu procesowi uwarunkowań, stanowił czynnik decydujący o zakresie i charakterze obecności Polski w inicjatywach społeczności międzynarodowej na rzecz umacniania bezpieczeństwa i stabilności na obszarze południowo-wschodnim.

Użycie siły militarnej – współczesny kontekst

Rozwiązywanie problemów przy zastosowaniu siły wciąż towarzyszy współczesnym stosunkom międzynarodowym. Jak zauważa Jarosław Gryz, siła militarna wykorzystywana w polityce międzynarodowej pełni funkcję równorzędną w stosunku do siły ekonomicznej, dyplomatycznej czy informacyjnej, a jej zastosowanie jest najbardziej efektywne wówczas, gdy pozostałe czynniki siły są wykorzystywane w sposób równie efektywny co ona sama. Brak spełnienia tego wymogu sprawia, że militarny sukces nie oznacza ostatecznego zwycięstwa, lecz może być początkiem porażki podmiotu, który tę siłę wykorzystuje⁵.

Niezależnie jednak od konieczności uwzględnienia towarzyszących użyciu siły militarnej możliwych ograniczeń, faktem stał się powrót poglądu o przydatności siły militarnej jako instrumentu polityki państwa. Nie przesądza to jednak, jak zauważa B. Balcerowicz, automatycznie o jej skuteczności i wymaga uwzględnienia faktu, iż rola i znaczenie siły militarnej w polityce, szczególnie w polityce zagranicznej, są różne w różnych stanach funkcjonowania państwa oraz w poszczególnych stanach stosunków międzynarodowych, tj. pokoju, kryzysu, wojny⁶. Równocześnie należy zauważyć zmultiplikowanie form zastosowania siły militarnej jako nacisku we współczesnym świecie⁷. W nowej rzeczywistości role i funkcje sił zbrojnych nie zo-

⁴ J.S. Nye Jr, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012, s. 73–74.

⁵ J. Gryz, *Współczesne znaczenie siły militarnej w polityce międzynarodowej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, s. 23.

⁶ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne...*, s. 22.

⁷ Por. B. Balcerowicz, *Instrumenty wojskowe...*, s. 115; T. Jemioło, *Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004, s. 17–18.

stały zmarginalizowane, a okazały się instrumentem użytecznym w polityce państw, w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych⁸.

Istotnym wyznacznikiem pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych nadal pozostaje potencjał militarny państwa określany przez jakościowy i ilościowy stan sił zbrojnych, stan przeszkolonych rezerw osobowych, stan zapasów materiałowych, a także infrastrukturę wojskową. Wzrost międzynarodowych współzależności, obowiązujące normy prawne, zaciągnięte przez państwa zobowiązania międzynarodowe i poszukiwanie innych niż wojna sposobów na realizację własnych celów w stosunkach międzynarodowych, spowodowały modyfikację znaczenia potencjału militarnego w stosunkach międzynarodowych jednak nie przestał on odgrywać roli czynnika sprawczego w polityce zagranicznej. Owa modyfikacja polega nie tyle na zmniejszeniu znaczenia potencjału militarnego, ile na odejściu od klasycznego rozumienia jego roli przez pryzmat wojny na rzecz jego wykorzystania w czasach kryzysu i pokoju⁹. Nie przeceniając znaczenia potencjału militarnego jako decydującego o międzynarodowej pozycji państwa, jego roli i możliwościach oddziaływania na kształt i charakter relacji międzynarodowych, należy jednak uznać jego zdolność do kreowania sposobów oddziaływania na zagranicę i kształtowanie relacji międzynarodowych. To potencjał militarny warunkuje zdolności państwa do korzystania z instrumentów wojskowych w polityce zagranicznej.

Potencjał militarny determinuje możliwości korzystania z instrumentów militarnych (wojskowych) w polityce zagranicznej i pozwala przy ich użyciu kształtować środowisko międzynarodowe według powszechnie przyjętych i akceptowanych reguł, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje zagrożenie bezpieczeństwa i porządku w wymiarze narodowym bądź międzynarodowym. Jak zauważa Marcin Lasoń, wiara w siły zbrojne jako instrumentu pozwalającego na dowolną przebudowę systemu międzynarodowego, czy chociażby określonego państwa, jest bezpodstawna¹⁰. Siła wojskowa jest niewątpliwie koniecznym, co podkreśla Stanisław Bieleń, warunkiem pełnego zaangażowania państw w stosunkach międzynarodowych, ale – jak dalej zauważa – niewystarczającym. W jego ocenie nawet najsilniejsze pod względem militarnym państwa mają granice swoich możliwości działania¹¹. Nie przesądza to zarazem o odwoływaniu się państw właśnie do środków wojskowych, niezależnie od istniejących kontrowersji co do ich skuteczności. Jeśli zawiodą inne (polityczne, ekonomiczne) środki, wydaje się, iż tylko instrumenty wojskowe, mające świadczyc o potencjale militarnym, mogą być jedynymi skutecznymi sposobami zmiany

⁸ B. Balcerowicz, *Powrót siły*, „Rocznik Strategiczny 2006/2007”, Warszawa 2007, s. 20.

⁹ Zob. B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 493; K. Malak, *Siła Wojskowa w warunkach globalizacji stosunków międzynarodowych*, [w:] *Problemy polityki bezpieczeństwa wobec procesów globalizacji*, red. J. Świniarski, J. Tymański, Toruń 2003, s. 249–257.

¹⁰ M. Lasoń, *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Kraków 2010, s. 29.

¹¹ S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 41.

rzeczywistości. Jak zauważa Włodzimierz Malendowski, sporadyczne użycie siły militarnej jest skutecznym sposobem urzeczywistnienia krótkoterminowych celów polityki zagranicznej¹². Traktowane jako ostateczność jest w stanie zmienić rzeczywistość w pożądanym kierunku, przynajmniej czasowo. Tworzy także grunt pod przygotowanie politycznych rozwiązań kryzysu, zwłaszcza w sytuacji gdy dotychczasowe takie próby nie przynosiły efektów.

Nie wdając się w szersze rozważania na temat znaczenia potencjału militarnego we współczesnym świecie czy też zasadności i skuteczności korzystania z instrumentów wojskowych, należy uznać potencjał militarny za jeden z czynników określających polską politykę zagraniczną jako całość, a także jej fragment dotyczący obszaru południowo-wschodniego¹³. W niewralgicznych z punktu widzenia rozwoju sytuacji w regionie okresach posiadany potencjał przesądzał o stopniu i formach wykorzystania instrumentów wojskowych w procesie realizacji polskiej polityki zagranicznej na tym obszarze. Stanowiąc wsparcie dla procesu realizacji celów politycznych, decydował m.in. o poziomie zaangażowania polskich sił zbrojnych w operacjach pokojowych w ramach inicjatyw organizacji międzynarodowych na tym obszarze.

W tym miejscu należy podkreślić, iż nie jest zamiarem autorki całościowe przeanalizowanie problematyki potencjału militarnego państwa, wszystkich jego elementów składowych, dynamiki zmian jego wartości, walorów, sposobu wykorzystania. Dla potrzeb niniejszej analizy uwaga zostanie skoncentrowana jedynie na kilku wybranych aspektach, istotnych z punktu widzenia problemu badawczego¹⁴. O stopniu aktywności Polski na rzecz zakończenia konfliktu jugosłowiańskiego, a w dalszej perspektywie stabilizacji i umacniania bezpieczeństwa na obszarze południowo-wschodnim świadczył m.in. poziom uczestnictwa Polski w międzynarodowych operacjach pokojowych, będący wypadkową potencjału militarnego (wielkości sił zbrojnych, poziomu technicznego, liczebności, wyszkolenia)¹⁵. Przy czym potencjał militarny należy rozpatrywać w powiązaniu z możliwościami gospodarczymi (a tak-

¹² W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP...*, s. 14.

¹³ W opinii Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego Polska, nie będąc potęgą gospodarczą zdolną do oddziaływania na rzeczywistość z wykorzystaniem środków ekonomicznych, posiada dwa zasadnicze instrumenty budowy własnej pozycji międzynarodowej, a mianowicie wiedzę swych ekspertów i opartą na niej zręczność swych dyplomatów oraz Wojsko Polskie. Zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010, s. 119.

¹⁴ Autorka rozważa wpływ potencjału militarnego na politykę zagraniczną Polski wobec obszaru południowo-wschodniego przez pryzmat wybranych elementów dotyczących Sił Zbrojnych RP.

¹⁵ Wiarygodnym wskaźnikiem jakości sił zbrojnych danego państwa jest wysokość wydatków wojskowych, a także ich struktura. Z kolei na wysokość nakładów, czyli jakość sił zbrojnych, rzutują możliwości ekonomiczne państwa. Zob. B. Balcerowicz, *Instrumenty...*, s. 126–127.

że naukowo-technicznymi) jakimi dysponowano w Polsce po 1989 roku i czynnikami warunkującymi owe możliwości – zarówno gospodarcze, jak i militarne.

Potencjał militarny a stopień zaangażowania Polski w operacje pokojowe na obszarze południowo-wschodnim

Analizując udział Polski w operacjach pokojowych w nowej rzeczywistości politycznej w Polsce po 1989 roku, z uwzględnieniem potencjału militarnego jako czynnika sprawczego zaangażowania Polski w tę formę międzynarodowej aktywności na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, należy to czynić w określonym kontekście i przy uwzględnieniu kilku okoliczności¹⁶. Udział Polski w operacjach pokojowych podlegał z jednej strony przeobrażeniom determinowanym przez rozwój sytuacji międzynarodowej, kolejne fazy konfliktu jugosłowiańskiego, ewolucję samej koncepcji prowadzenia operacji pokojowych, ich roli i znaczenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a z drugiej ewoluował wraz z modyfikacją założeń udziału Polski w operacjach pokojowych. Równie istotną przesłanką determinującą poziom naszej aktywności były zdolności ekonomiczne państwa, które pośrednio przesądzały o możliwościach udziału w operacjach pokojowych, także tych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe (ONZ, OBWE, UE, NATO) na obszarze południowo-wschodnim.

Dostrzegając wpływ potencjału militarnego na stopień zaangażowania Polski w operacje pokojowe realizowane na obszarze południowo-wschodnim należy zauważyć, iż – po pierwsze – decydujące znaczenie miała sytuacja społeczno-gospodarcza determinująca potencjał gospodarczy. Po drugie – czynnikiem warunkującym potencjał militarny był rozłożony na lata proces restrukturyzacji i modernizacji Sił Zbrojnych. Polska, znajdując się na początku lat 90. w trudnej sytuacji ekonomicznej, a nade wszystko dostosowując Siły Zbrojne do działania w nowych warunkach (budowa armii według standardów państwa demokratycznego, zagwarantowanie jej apolityczności, przebudowa struktur wewnętrznych, poddanie armii cywilnemu kierownictwu politycznemu), nie mogła zwiększyć wojskowego zaangażowania na rzecz zakończenia konfliktu jugosłowiańskiego poza poziom możliwy do finansowego, organizacyjnego i kadrowego udźwignięcia. W pierwszej połowie lat 90., korzystając z wieloletnich doświadczeń, koncentrowała swą aktywność w ramach ONZ, uczestnicząc w działaniach tej organizacji na Bałkanach, KBWE, a także w niewielkim stopniu wspomagając działania Wspólnot Europejskich. W przyszłości istotne znaczenie zaczęły odgrywać inne determinanty wojskowego zaangażowania Polski na obszarze południowo-wschodnim. Przesłanką zwiększenia udziału Polski w działaniach społeczności międzynarodowej na rzecz stabilizacji i utrzymania pokoju na obszarze południowo-wschodnim był proces integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Mimo iż potencjał ekonomiczny i będący jego pochodną potencjał militarny nie

¹⁶ J. Piątek, *Ethnic diversity or ethnic disintegration for the existence of a contemporary conflict*, „Polish Political Science, Yearbook 2010”, XXXIX, s. 292–303.

stanowiły zasadniczego wsparcia dla polskiej polityki zagranicznej, zaczęto coraz szerzej odwoływać się do instrumentów wojskowych¹⁷. Mowa przede wszystkim o udziale Polski w międzynarodowych operacjach pokojowych prowadzonych na obszarze południowo-wschodnim przez NATO, a w dalszej perspektywie szerszym zaangażowaniu się w inicjatywy UE¹⁸.

Dalsze rozważania należy jednak opatrzyć następującym komentarzem. Poziom naszego militarnego zaangażowania odbiegał od stopnia aktywności innych państw i był konsekwencją posiadanych możliwości ekonomicznych i finansowych, a co za tym idzie i militarnych państwa. Polska włączała się w międzynarodowe przedsięwzięcia na obszarze południowo-wschodnim, ale stopień i formy jej zaangażowania stanowiły odzwierciedlenie posiadanych w danym czasie możliwości i zasadniczo wyczerpywały zdolności finansowe, organizacyjne i kadrowe jakimi dysponowano. Na lata 90., dramatyczne z punktu widzenia rozwoju sytuacji na obszarze południowo-wschodnim, nałożył się głęboki proces zmian jaki nastąpił w kontekście funkcjonowania polskich sił zbrojnych. Problem nie dotyczy liczebności¹⁹, ale przede wszystkim ich jakości, a zwłaszcza poziomu wyposażenia, nowoczesności, wyszkolenia, zdolności szybkiego reagowania i możliwości wykorzystania w nowych warunkach, w których coraz wyraźniej widać zmniejszający się wpływ tradycyjnych zagrożeń oraz pojawianie się nowych²⁰. Szerokie zastosowanie najnowszych technologii powoduje, iż wielkość sił zbrojnych ma coraz mniejsze znaczenie, liczy się innowacyjność, zdolność do szybkiego przystosowywania się do nowych wyzwań, możliwość

¹⁷ Justyna Zając kwalifikuje udział państwa w wielostronnych operacjach pokojowych jako odrębny środek (instrument) polityki zagranicznej. Zauważa również, iż elementem składowym międzynarodowych operacji pokojowych lub wojskowych jest obecność wojskowa za granicą. Zagraniczna obecność wojskowa jako klasyczny wojskowy środek oddziaływania państwa może być realizowana albo w sposób unilateralny, albo właśnie w sposób multilateralny. Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjęto traktować udział państwa w operacjach pokojowych jako instrument wojskowy, z zastrzeżeniem, iż obecność wojskowa za granicą traktowana jest jako wspomniany element składowy międzynarodowych operacji pokojowych. Zob. J. Zając, *Środki i metody...*, s. 23.

¹⁸ Z perspektywy czasu możemy wyróżnić kilka zasadniczych etapów zaangażowania Polski w operacje pokojowe realizowane w nowych warunkach geopolitycznych: pierwszy, przypadający na lata 1991–1992, obejmujący aktywność w ramach ONZ, drugi, datujący się od 1992 roku, początek udziału przedstawicieli Polski (w tym policji) w misjach (operacjach) pokojowych OBWE i UE, trzeci obejmujący lata 1995–1999, kiedy Polska włączyła się w działania NATO na Bałkanach i ostatni, od 2000 roku, charakteryzujący się wielowymiarową obecnością Polski w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i koalicji państw. Zob. Cz. Marcinkowski, *Istota i ewolucja misji pokojowych ONZ*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2011, nr 5, s. 18–19.

¹⁹ Te, z uwagi na międzynarodowe zobowiązania Polski, sukcesywnie zmniejszono i modyfikowano. Mowa o układzie z 19 listopada 1990 roku podpisanym w Paryżu o redukcji sił konwencjonalnych w Europie (CFE) oraz o układzie podpisanym 10 lipca 1992 roku w Helsinkach o ograniczeniu liczby żołnierzy (CFE1A).

²⁰ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2008, s. 22–44.

szybkiego reagowania²¹. Wzrost zagrożeń związanych chociażby z takimi konfliktami, z jakimi mieliśmy do czynienia w związku z rozpadem SFRJ, i konsekwencjami tego procesu wymagał właściwego przygotowania żołnierzy, wyszkolenia, wyposażenia, współpracy i korelacji działań na szczeblu międzynarodowym²². O ile nie brakowało nam doświadczenia udziału w operacjach pokojowych w ramach ONZ, chęci i determinacji, o tyle niestety możliwości ekonomiczne, a zatem i finansowe państwa nie pozwalały na przygotowanie i wyekspediowanie większej liczby żołnierzy zdolnych do działania poza granicami kraju, wyszkolonych, odpowiednio przygotowanych i wyposażonych²³. Czynnikiem przyspieszającym zmiany było uzyskanie członkostwa w NATO i konieczność wypełniania zobowiązań sojuszniczych, w tym dotyczących poziomu finansowania wydatków wojskowych i kierunków modernizacji armii²⁴. Po akcesji w struktury euroatlantyckie siły zbrojne stały się jednym z elementów szerszego potencjału NATO i UE, co wymusiło modernizację w kierunku uzyskania zdolności do wspierania działań tych organizacji. Akceptowana przez Polskę wspólna wizja koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego NATO i UE, wyrażająca się w podejmowaniu inicjatyw na rzecz stabilizacji i pokoju w regionie oraz w rejonach położonych z dala od kontynentu europejskiego, wymusiła na Polsce podjęcie działań na rzecz dostosowania się do zadań realizowanych przez te struktury²⁵.

Poprzestanie na niniejszej konstatacji byłoby jednak nadmiernym uproszczeniem. Niezależnie od skali naszego zaangażowania należy zauważyć, iż Polska konsekwentnie wykorzystywała udział w operacjach pokojowych jako instrument polityki zagranicznej. Uczestnictwo w operacjach pokojowych, niezależnie od dyskusji na temat skali naszego zaangażowania, traktowano jako wsparcie realizacji podstawowych założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i traktowano służebnie

²¹ T. Jemioło, *Wpływ globalizacji na charakter współczesnych sił zbrojnych*, [w:] *Problemy polityki bezpieczeństwa wobec procesów globalizacji*, red. J. Świniarski, J. Tymanowski, Toruń 2003, s. 242.

²² J. Piątek, *Siła militarna a wyzwania wynikające z globalizacji*, [w:] *Jednostka, społeczeństwo, państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, red. G. Piwnicki, S. Mrozowski, Gdańsk 2009, s. 220–241.

²³ Od początku lat 90. systematycznie malały wydatki na cele wojskowe, co odbijało się na kondycji bojowej wojska. Widoczna stawała się degradacja techniczna armii. Bezwzględnie konieczne było zahamowanie tej tendencji. Szerzej na ten temat: *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa 1995, s. 59–82; W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP...*, s. 95–98.

²⁴ R. Domasiewicz, *Kwestia modernizacji sił zbrojnych w polskiej polityce zagranicznej*, „Rocznik polskiej polityki zagranicznej 2002”, Warszawa 2002, s. 381–394.

²⁵ A. Basista, *Charakterystyka zmian potencjału sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2009, s. 558.

wobec zdefiniowanych celów i priorytetów²⁶. Korzystając z długoletnich doświadczeń udziału Polski w misjach ONZ, Polska utrzymywała wizerunek państwa aktywnie włączającego się w działania organizacji międzynarodowych i udostępniającego swe kontyngenty wojskowe i policyjne²⁷. Polska uczestniczyła w misjach pokojowych i w latach 90. zyskała miano jednego z aktywniejszych uczestników działań Organizacji Narodów Zjednoczonych (zob. tab. 1).

Równocześnie jednak nie można tylko i wyłącznie analizować udziału państwa w misjach i operacjach pokojowych przez pryzmat operacji prowadzonych przez ONZ²⁸. Jeśli rozważamy potencjał militarny państwa przez pryzmat zdolności państwa do dysponowania potencjałem sił i środków, które mogą być użyte do działań w ramach operacji pokojowych, to te zależą od możliwości ekonomicznych państwa. Szczególną miarą zdolności państwa jest to, ile samodzielnie jest w stanie wyasygnować środków z przeznaczeniem na udział w operacjach pokojowych. W tym przypadku takim wskaźnikiem może być zakres udziału w operacjach prowadzonych przez NATO na obszarze południowo-wschodnim. O ile w przypadku operacji ONZ następowała refundacja większości kosztów (nawet jeśli z opóźnieniem), o tyle w przypadku

²⁶ Warto też za Beatą Górka-Winter zwrócić uwagę, iż uczestnictwo w operacjach pokojowych stanowiło swoisty katalizator przemian modernizacyjnych w polskich siłach zbrojnych, zmian organizacyjnych (np. utworzenia Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych) i wzrostu jej wartości bojowej. Zob. B. Górka-Winter, *Udział Polski w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych*, „Rocznik polskiej polityki zagranicznej 2007”, Warszawa 2007, s. 275–277.

²⁷ Polska od lat uczestniczyła w operacjach pokojowych ONZ, czyniąc ze swego zaangażowania istotny instrument polityki zagranicznej. Szerzej na ten temat: A. Chodubski, *Polityczne znaczenie udziału Wojska Polskiego w misjach zagranicznych ONZ i NATO*, „Studia Gdańskie” 2010, t. V, s. 300–309; G. Ciechanowski, *Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953–1989*, Toruń 2009; Cz. Dęga, *Udział Wojska Polskiego w misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1993; F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Toruń 1999; J. Markowski, *Polska w operacjach pokojowych. Operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1994; *Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–2003. Wybrane problemy*, red. D. Kozerański, Warszawa 2004; J. Zuziak, *Wojsko Polskie w misjach pokojowych w latach 1953–1990*, Warszawa 2009; Cz. Marcinkowski, *Operacje pokojowe na początku XXI wieku*, Warszawa 2004; *Wojsko Polskie w międzynarodowych misjach i operacjach pokojowych*, red. M. Marszałek, J. Zuziak, Warszawa 2010; J. Zając, *Udział Polski w misjach pokojowych i stabilizacyjnych na początku XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 191–207.

²⁸ Nasuwa się bowiem pytanie o motywy zwiększania udziału w operacjach państw takich, jak Pakistan, Bangladesz, które współcześnie wystawiają najliczniejsze kontyngenty. Przyczyny są złożone. Jedną z nich jest wycofywanie państw, które dotychczas wystawiły swe siły, z uczestnictwa w działaniach ONZ na rzecz udziału w operacjach organizowanych przez inne organizacje bądź koalicje państw. „Pustkę” tę wypełniają państwa, które traktują udział w misjach w kategoriach zysków finansowych.

Tab. 1. Porównanie poziomu uczestnictwa w operacjach ONZ (udział policji, wojska i ekspertów wojskowych) (państwa najwięksi kontrybutorzy)*

2012	Pakistan 8967	Bangladesz 8828	Indie 7839	Etiopia 5857	Nigeria 5441	Rwanda 4697	Nepal 4429	Egipt 3577	Jordania 3505
2011	Bangladesz 10394	Pakistan 9416	Indie 8115	Etiopia 6224	Egipt 4083	Nigeria 5749	Jordania 4063	Rwanda 3665	Polska 17
2010	Pakistan 10652	Bangladesz 10402	Indie 8691	Nigeria 5841	Egipt 5409	Nepal 4431	Jordania 3977	Rwanda 3810	Polska 15
2009	Pakistan 10764	Bangladesz 10427	Nigeria 5807	Egipt 5155	Nepal 4311	Jordania 3798	Rwanda 3671	Ghana 3633	Polska 36
2008	Pakistan 11135	Bangladesz 9567	Indie 8693	Nigeria 590	Nepal 3920	Rwanda 3635	Ghana 3362	Jordania 3075	Polska 852
2007	Pakistan 10610	Bangladesz 9856	Indie 9357	Nepal 3676	Jordania 3574	Ghana 3379	Nigeria 2694	Urugwaj 2588	Polska 974
2006	Pakistan 9867	Bangladesz 9681	Indie 9483	Jordania 3820	Ghana 2694	Nepal 2607	Urugwaj 2586	Włochy 2462	Polska 811
2005	Bangladesz 9529	Pakistan 8999	Indie 7284	Jordania 3703	Nepal 3466	Etiopia 3410	Ghana 2520	Urugwaj 2428	Polska 705
2004	Pakistan 8140	Bangladesz 8024	Indie 3912	Nepal 3451	Etiopia 3432	Ghana 3322	Jordania 2950	Urugwaj 2492	Polska 729
2003	Pakistan 6248	Bangladesz 4730	Nigeria 3361	Indie 2882	Ghana 2306	Nepal 2285	Urugwaj 1880	Jordania 1818	Polska 735
2002	Pakistan 4677	Bangladesz 4211	Nigeria 3277	Indie 2746	Ghana 2219	Kenia 1841	Jordania 1620	Urugwaj 1651	Polska 741
2001	Bangladesz 6010	Pakistan 5552	Nigeria 3468	Indie 2883	Jordania 2720	Ghana 2462	Kenia 1801	Ukraina 1536	Polska 1034
2000	Nigeria 3525	Bangladesz 3258	Indie 2738	Ghana 2002	Jordania 1848	Australia 1629	Ukraina 1400	Kenia 1241	Polska 1192

1999	Indie 1998	Ghana 1631	Nigeria 1606	Bangladesz 931	Kenia 886	Austria 720	Argentyna 697	Irlandia 694	Polska 1064
1998**	Indie 919	Bangladesz 888	Finlandia 787	Ghana 780	Austria 772	Irlandia 716	Argentyna 664	Francja 664	Polska 1953
1997	Bangladesz 1025	Austria 831	Finlandia 780	Ghana 776	Irlandia 733	Norwegia 724	Argentyna 667	Nepal 661	Polska 1084
1996	Pakistan 1712	Indie 1211	Bangladesz 1184	Fed.Rosyjska 1173	Jordania 1127	Kanada 1044	Brazylia 978	Finlandia 924	Polska 1097
1995	USA 2851	Indie 2078	Bangladesz 2029	Fed.Rosyjska 1731	Pakistan 1468	Kanada 1163	Brazylia 1143	Nepal 1142	Polska 947
1994	Pakistan 9110	Francja 5149	Bangladesz 4271	W. Brytania 3820	Jordania 3614	Malezja 2848	Kanada 2811	Holandia 1889	Polska 2169
1993	Francja 6370	Indie 5904	Pakistan 5089	Bangladesz 3451	Włochy 3434	USA 2622	Kanada 2088	Egipt 2200	Polska 1470
1992	Francja 6502	W. Brytania 3719	Kanada 3285	Indonezja 1990	Holandia 1934	Ghana 1932	Pakistan 1814	Nepal 1760	Polska 1847
1991	Finlandia 1006	Norwegia 973	Kanada 971	Austria 967	Ghana 900	Nepal 850	W. Brytania 826	Irlandia 824	Polska 167
1990**	Kanada 1002	Finlandia 992	Austria 967	Norwegia 924	Ghana 892	Nepal 851	Irlandia 839	W. Brytania 769	Polska 165

* Dane za grudzień każdego roku

** Dane za listopad

Źródło: Troop and police contributors archive (1990–2011), http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml, dostęp 11.01.2013;
 Monthly Summary of Contributions (Police, UN Military Experts on Mission and Troops). As of 31 December 2012, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12_1.pdf, dostęp 16.01.2013

operacji prowadzonych przez NATO państwa uczestniczące w misjach samodzielnie finansują swój udział. Konstatując zatem, udział w operacjach pokojowych realizowanych pod auspicjami ONZ nie odzwierciedlał w pełni posiadanych przez Polskę zdolności w tym zakresie – o tych stanowił dopiero udział w operacjach NATO²⁹. Jeśli uznać dorobek Polski w ramach operacji pokojowych ONZ za znaczący, to wątpliwości nasuwają się już przy ocenie stopnia i zakresu partycypacji Polski w działaniach innych organizacji międzynarodowych. Możliwości finansowe nie pozwalały na zdywersyfikowanie naszego wysiłku i znaczący udział we wszystkich przedsięwzięciach realizowanych na obszarze południowo-wschodniej Europy. Stąd konieczność określenia priorytetowych sfer zaangażowania.

Z uwagi na niemożność równoczesnego partycypowania we wszystkich międzynarodowych przedsięwzięciach i z obawy przed rozproszaniem uczestnictwa zdecydowano się na ukierunkowanie obecności na udział w tych operacjach, które bezpośrednio wiązały się z polskimi interesami politycznymi. Jeszcze w 2004 roku odnotowano najwyższe zaangażowanie Polski w operacje pokojowe, w których łącznie uczestniczyło blisko 4 tys. żołnierzy. Było ono pochodną równoległego zaangażowania się w kilka znaczących operacji, w szczególności w ramach Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Iraku³⁰. W kolejnych latach następowała zarówno dyslokacja sił, jak i rewizja skali zaangażowania do poziomu odpowiadającego możliwościom Sił Zbrojnych RP, zgodnie z zasadą ekonomii sił, tj. optymalnego wykorzystania posiadanych środków w stosunku do zamierzonych celów. W tym kontekście decyzja o rezygnacji z udziału w operacjach prowadzonych przez ONZ³¹

²⁹ W przypadku operacji prowadzonych przez NATO Polska samodzielnie finansowała swój udział w nich. W NATO obowiązuje zasada *costs lie where they fall* (państwa uczestniczące w operacji ponoszą więc koszty swojego personelu i wyposażenia). Polska samodzielnie finansowała operację w Afganistanie. W przypadku Iraku koszty związane z udziałem w tej operacji w części ponosiły Stany Zjednoczone, a w części Polska. Wydatki związane z udziałem w misjach pokojowych prowadzonych przez ONZ były częściowo refundowane przez Sekretariat ONZ. UE z kolei miała zróżnicowany mechanizm finansowania operacji. Państwa desygnujące kontyngenty pokrywały część kosztów związanych z uczestnictwem w operacji z budżetów narodowych, w zależności od charakteru operacji i powziętych ustaleń. Por. Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej RP nt. „Udział Polskich Jednostek Wojskowych w operacjach pokojowych”, Załącznik nr 4 do Protokołu wspólnego posiedzenia w dniu 15 maja 2004 roku, Archiwum Sejmu RP, t. XVI, k. 23; J. Barcik, *Europejska...*, s. 172–175; U. Kurczewska, *Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 12, 15 II 2005.

³⁰ W połowie 2004 roku w ramach misji ONZ służyło blisko 700 żołnierzy i pracowników wojska (PKW UNDOF na Wzgórzach Golan – 357 żołnierzy i pracowników wojska oraz PKW UNIFIL w Libanie – 339 żołnierzy i pracowników wojska). Równolegle udział wojska polskiego w operacjach pokojowych kierowanych przez NATO na Bałkanach wynosił blisko 600 żołnierzy (PKW SFOR – 275 żołnierzy i PKW KFOR w Kosowie – 314 żołnierzy). Największe siły zgromadzone były wówczas w Iraku – 2500 żołnierzy. Ponadto 120 żołnierzy służyło w Afganistanie w ramach operacji ISAF. Zob. Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej..., k. 23–26.

³¹ Redukcja nie oznaczała jednak całkowitego wycofania się, ale zmianę charakteru naszej obecności. Polska nadal deklarowała swą aktywność w działaniach podejmowanych przez ONZ na rzecz rozwiązywania konfliktów. Nadal w operacjach mieli uczestniczyć polscy

wpisywała się w plan restrukturyzacji polskiego zaangażowania w misje pokojowe zgodnie z założeniami „Strategii udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych”³².

Zakres uczestnictwa polskich sił zbrojnych w międzynarodowych operacjach był kompromisem pomiędzy potrzebami polityki zagranicznej i obronnej państwa a ograniczonymi możliwościami, głównie finansowymi. Mimo sukcesywnie rosnących wydatków na cele wojskowe istniała wyraźna luka pomiędzy Polską a państwami członkowskimi NATO/UE, zwłaszcza jeśli chodzi o wydatki w przeliczeniu na jednego żołnierza³³. Gwarantowany ustawowo poziom finansowania celów wojskowych (1,95% PKB) zapewniał możliwości nadrobienia dzielącego nas dystansu (zwłaszcza w kontekście uzbrojenia, wyposażenia, unowocześnienia armii), jednakże w stopniu odbiegającym od potrzeb i w niezadowalającym tempie. Niezależnie od zdolności budżetowych państwa, starano się jednak utrzymać poziom naszego zaangażowania, tak by uczynić zeń instrument wspierania polskiej polityki zagranicznej, umacniania roli i pozycji Polski w stosunkach międzynarodowych i wypełniać zobowiązania wynikające z przynależności do NATO, chociażby te związane ze wspieraniem porządku międzynarodowego. Nasza obecność w misjach pokojowych, zwłaszcza udział w operacjach NATO (m.in. udział w misjach pokojowych, udział w operacjach wsparcia i wymuszania pokoju, udział w operacjach humanitarnych i pomoc przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych), miała potwierdzić słuszność powziętej decyzji w sprawie przyjęcia Polski do struktur euroatlantycznych, sojuszniczą wiarygodność Polski, zdolność do ponoszenia przez nią odpowie-

obserwatorzy wojskowi. Polska wyeksponowała również siły policyjne. Ponadto podkreślano, iż każda z operacji, w której uczestniczy Polska, posiada mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, a więc jest przez nią autoryzowana. Zob. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 12328 w sprawie przygotowania misji wojskowych, Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 1, 2 i 3 grudnia 2009 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2009, s. 417–418.

³² *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/2827/Strategia_udzialu_Sil_Zbrojnych_RP_w_operacjach_miedzynarodowych.html, dostęp 11.01.2013.

³³ Nakłady na jednego żołnierza są w Polsce jednymi z najmniejszych w NATO i Unii Europejskiej – prawie trzy razy mniejsze od średnich nakładów w tych organizacjach. Przykładowo w 2007 roku wielkość budżetu obronnego Polski wyrażana ogółem lokowała nas na 11. miejscu wśród państw sojuszniczych. Jednocześnie nakład na jednego żołnierza wnosił w Polsce 53,5 tysiąca dolarów, podczas gdy w innych państwach NATO (w tym USA) było to średnio 212,3 tysiąca dolarów, zaś tylko europejskich – 142 tysiące dolarów. Pod tym względem byliśmy na 21. miejscu w gronie sojuszników. Ponadto tylko 10% sił szkoliło się według pełnych standardów NATO. Mimo bezdyskusyjnych osiągnięć modernizacyjnych ostatnich kilku lat luka technologiczna między polskim wojskiem (całymi siłami, a nie tylko kilkoma wybranymi jednostkami) a wiodącymi armiami Sojuszu nie zmniejsza się. Zob. A. Karkoszka, *Ku armii zawodowej*, <http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/6128>, dostęp 12.08.2012; L. Kościuk, *Koniec armii masowej*, <http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/6128>, dostęp 12.08.2012.

działności za bezpieczeństwo w wymiarze regionalnym i globalnym. Uwzględniała również zobowiązania międzynarodowe Polski, stanowiące pochodną jej roli jako państwa członkowskiego NATO i UE oraz partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. O zredefiniowaniu polskich priorytetów udziału w operacjach międzynarodowych zdecydował również rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej i pojawiające się nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym. Geograficzne obszary zaangażowania Polski miały być wypadkową aktualnych możliwości sił zbrojnych oraz zdefiniowanych celów politycznych. Stąd za priorytetowe z punktu widzenia polskiej racji stanu uznano operacje NATO i UE, nie wykluczając jednak możliwości zaangażowania Polski w misje podejmowane przez ONZ. Równocześnie, uwzględniając istniejące ograniczenia, usiłowano zachować równowagę w kwestii zaangażowania w operacje, gdyż siły zbrojne nie były w stanie brać udziału we wszystkich przedsięwzięciach. Stąd decyzja, iż optymalna wielkość sił przebywających jednocześnie poza granicami kraju powinna mieścić się w przedziale 3200–3800 żołnierzy, a ich geograficzne rozmieszczenie zależeć od istniejących zagrożeń we współczesnym świecie oraz zdefiniowanych celów politycznych³⁴.

Analizując poziom zaangażowania Polski w operacje pokojowe, warto skonfrontować wymiar naszego uczestnictwa ze stopniem aktywności innych państw. Wielokrotnie polscy decydenci podkreślali znaczący udział Polski w prowadzone operacje pokojowe, zaliczając Polskę do grona głównych państw uczestniczących w operacjach pokojowych. Pełen obraz skali polskiego udziału w operacjach pokojowych wymaga jednak korelacji takich wskaźników, jak liczba ludności, wielkość dochodu narodowego, poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wielkość sił zbrojnych, procent sił zdolnych do wykorzystania w operacjach pokojowych. Ilościowy zakres udziału w misjach pokojowych nie odzwierciedla rzeczywistego poziomu obecności. Dopiero porównanie liczby mieszkańców danego kraju z liczbą osób (żołnierzy, pracowników wojska) wyekspediowanych w ramach misji pokojowych może stanowić o poziomie zaangażowania. Innym kryterium porównania może być wielkość armii i procent żołnierzy już uczestniczących w operacjach pokojowych lub takich, którzy w krótkim czasie mogą zostać wyekspediowani za granicę w ramach misji pokojowych³⁵. Przykładowo, w 2004 roku wojsko polskie liczyło 150 tys. żołnierzy i było o 50 tys. mniejsze niż w momencie wstąpienia Polski do NATO. Zaangażowanie sił zbrojnych w operacje pokojowe w 2004 roku oscylowało wokół 3% stanu sił lądowych. W tym samym czasie liczebność sił zbrojnych Niemiec wynosiła 270 tys. żołnierzy, zaś zaangażowanie Niemiec w operacje pokojowe utrzymywało się na poziomie 8 tys. żołnierzy (3% stanu osobowego Bundeswehry), a więc na porównywalnym do Polski poziomie. Francja natomiast miała siły zbrojne o liczebności 350 tys. żołnierzy, a zaangażowanie tego kraju w operacje wojskowe utrzymywało się na poziomie 40 tys. żołnierzy, z których blisko 15 tys. wykonywa-

³⁴ Zob. *Strategia udziału Sił Zbrojnych...*

³⁵ Zob. A. Cottey, T. Edmunds, A. Foster, *Sięgając myślą poza szczyt NATO*, „NATO Review”, jesień 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/contents.html>, dostęp 12.01.2013.

ło w tym czasie zadania w ramach operacji wojskowych (łącznie poza granicami Francji stale służyło około 20% stanu sił lądowych). W tym samym czasie Włochy zaangażowane były na poziomie 10 tys. żołnierzy, przy 180-tysięcznej armii (co stanowiło 15% sił operacyjnych i 5,5% całości sił zbrojnych). Analizując poziom zaangażowania innych państw, wskazywano na potrzebę zwiększenia polskiej obecności Polski w operacjach pokojowych do poziomu 4–5 tys. żołnierzy, tak aby nie odbiegać ilościowo od zaangażowania innych państw europejskich. Zarazem jednak ów postulowany poziom i tak odbiegał od rekomendacji NATO, które zalecało, aby 40% sił było zdolnych i gotowych do przerzutu (ekspedycyjnych), a 8% sił danego kraju powinno albo służyć w misjach, albo bezpośrednio się do nich przygotowywać i być gotowymi do natychmiastowego użycia³⁶.

Analizując poziom zaangażowania w operacje pokojowe, należy wziąć pod uwagę zmiany jakie nastąpiły wskutek kolejnego etapu modernizacji i profesjonalizacji polskiej armii. Liczebność sił zbrojnych zgodnie z „Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 5 sierpnia 2008 roku, ustalona została na poziomie do 120 tys. żołnierzy służby czynnej i Narodowych Sił Rezerwowych. W 2009 roku (stan na listopad) w 13 operacjach międzynarodowych służbę pełniło ponad 3100 żołnierzy i pracowników wojska. Kilka miesięcy później (stan na styczeń 2010) w misjach międzynarodowych służyło około 2300 żołnierzy, obserwatorów wojskowych i pracowników wojska. W połowie 2012 roku w ramach misji pokojowych i stabilizacyjnych służbę pełniło ponad 2800 żołnierzy i pracowników wojska³⁷. Optymalna

³⁶ Zob. D. Jatczak, W. Kozłowski, *Przyszłość Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 2, s. 13; „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony Narodowej”, 13 V 2004, nr 3178; Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 151 w sprawie wycofania polskich żołnierzy z misji pokojowych, Aneks do Sprawozdania Stenograficznego z 7. posiedzenia Sejmu w dniach 22, 23 i 24 stycznia 2008 r., Warszawa 3008, s. 171; J. Piątek, *Polskie ambicje. Wojskowe możliwości uczestnictwa w misjach*, [w:] *Oblicza konfliktów. Zbiór analiz i studia przypadków*, red. J. Piątek, R. Podgórska, Toruń 2008, s. 161–174.

³⁷ Por. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 12328 w sprawie przygotowania misji wojskowych, Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 12328 w sprawie przygotowania misji wojskowych, Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 1, 2 i 3 grudnia 2009 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2009, s. 417–418; Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 13830 w sprawie udziału żołnierzy w misjach pokojowych, Sprawozdanie Stenograficzne z 62. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3, 4 i 5 marca 2010 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2010, s. 250; Odpowiedź na interpelację nr 4354 w sprawie udziału polskich żołnierzy w misjach zagranicznych, Sprawozdanie Stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 2012 r. Aneks. Odpowiedzi na interpelacje poselskie, część 2, Warszawa 2012, s. 961.

Tab. 2. Porównanie poziomu uczestnictwa w operacjach ONZ państw członkowskich UE (udział policji, wojska i ekspertów wojskowych)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	418	424	422	421	401	451	393	545	545
Belgia	16	16	390	338	342	267	135	130	129
Bułgaria	74	62	67	56	11	1	2	2	2
Cypr	–	–	–	2	2	2	2	2	2
Czechy	28	31	30	45	22	10	9	10	5
Dania	55	65	163	75	44	175	175	21	31
Estonia	2	2	2	2	2	1	1	2	1
Finlandia	48	40	239	257	29	101	25	21	200
Francja	607	582	1988	1944	2198	1610	1540	1391	968
Grecja	26	26	250	250	54	55	52	50	53
Hiszpania	260	253	1353	1198	1202	1092	1114	1102	723
Holandia	20	24	205	202	44	40	46	14	40
Irlandia	485	473	531	213	51	464	47	493	392
Litwa	8	8	6	8	3	–	2	2	–
Luksemburg	–	–	2	2	–	–	–	–	–
Łotwa	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Malta	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Niemcy	296	293	1143	1119	327	288	282	258	182
Polska	729	705	811	974	852	36	15	17	10
Portugalia	57	22	360	348	343	350	345	332	2
Rumunia	238	245	256	272	106	95	91	65	72
Słowacja	363	292	294	293	199	198	200	162	161
Słowenia	16	17	28	17	23	17	16	17	17
Szwecja	305	327	164	119	80	60	57	52	76
Węgry	150	106	108	118	103	94	88	88	89
Wielka Brytania	542	349	358	362	297	282	282	279	283
Włochy	187	112	2462	2431	2497	2451	1741	1108	1127

* Dane za grudzień każdego roku

Źródło: Troop and police contributors archive (1990–2011), http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml, dostęp 12.07.2012; Monthly Summary of Contributions (Police, UN Military Experts on Mission and Troops). As of 31 December 2012, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12_1.pdf dostęp 16.01.2013

Tab. 3. Podstawowe informacje dotyczące państw UE i USA (stan na 2011 rok)

Kraj	PKB (USD)	Liczba ludności	PKB Per capita (USD)	Udział wydatków wojskowych w PKB (2005)	Miejsce w rankin- gu państw pod względem udziału wydatków wojsko- wych w PKB
Austria	356,5 mld	8 219 743	42 400	0,8%	147
Belgia	418,6 mld	10 438 353	38 200	1,3%	113
Bułgaria	102,3 mld	7 037 935	13 800	2,6%	56
Cypr	24,03 mld	1 138 071	29 400	3,8%	27
Czechy	288,6 mld	10 177 300	27 400	1,15%	120
Dania	209,2 mld	5 543 453	37 600	1,3%	108
Estonia	27,66 mld	1 274 709	20 600	2%	70
Finlandia	198,2 mld	5 262 930	36 700	2%	69
Francja	2246 mld	65 630 692	35 600	2,6%	54
Grecja	298,1 mld	10 767 827	26 600	4,3%	22
Hiszpania	1432 mld	47 042 984	31 000	1,2%	116
Holandia	713,1 mld	16 730 632	42 700	1,6%	91
Irlandia	183,9 mld	4 722 028	40 100	0,9%	133
Litwa	62,39 mld	3 525 761	19 100	0,9%	138
Luksemburg	41,75 mld	509 074	81 100	0,9%	137
Łotwa	35,37 mld	2 191 580	15 900	1,1%	122
Malta	10,89 mld	409 836	25 800	0,7%	152
Niemcy	3,139 bln	81 305 856	38 400	1,5%	98
Polska	781,1 mld	38 415 284	20 600	1,95%	74
Portugalia	252,2 mld	10 781 459	23 700	2,3%	65
Rumunia	270,6 mld	21 848 504	12 600	1,9%	76
Słowacja	128,5 mld	5 483 088	23 600	1,08%	125
Słowenia	58,63 mld	1 996 617	29 000	1,7%	85
Szwecja	386,6 mld	9 103 788	40 900	1,5%	95
Węgry	198,1 mld	9 958 453	19 800	1,75%	83
Wielka Brytania	2,290 bln	63 047 162	36 600	2,7%	53
Włochy	1,871 bln	61 261 254	30 900	1,8%	81
USA	15,290 bln	313 847 465	49 000	4,06%	23
UE	15,650 bln	503 824 373	34 500	–	–

Źródło: CIA The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, dostęp 12.09.2012.

wielkość sił przebywających jednocześnie poza granicami kraju pozostała na porównywalnym poziomie, ale odbiegała jednak od oczekiwań NATO. Zarazem podkreślenia wymaga fakt, iż wymogów tych nie spełniały także i inne państwa członkowskie, co stanowiło o różnicy potencjału militarnego pomiędzy USA a europejskimi członkami Paktu³⁸.

Tab. 4. Udział polskich policjantów, żołnierzy i ekspertów wojskowych w misjach ONZ w latach 2004–2011*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Policjanci	126	129	128	127	7	3	3	3	2
Żołnierze	22	21	23	14	16	14	12	14	–
Obserwatorzy wojskowi	581	555	660	833	829	19	–	–	8
Razem	729	705	811	974	852	36	15	17	10

* Dane za grudzień każdego roku

Źródło: Troop and police contributors archive (1990–2011), http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml, dostęp 12.07.2012; Monthly Summary of Contributions (Police, UN Military Experts on Mission and Troops). As of 31 December 2012, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12_1.pdf dostęp 16.01.2013

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, iż Polska nie należała do głównych kontrybutorów misji pokojowych realizowanych przez organizacje międzynarodowe na obszarze południowo-wschodnim³⁹. Przeszkodą uniemożliwiającą znaczące zaangażowanie naszej obecności na Bałkanach były – obok zdefiniowanych interesów politycznych – kwestie finansowe, kadrowe i organizacyjne. Możliwości Polski w tym względzie były ograniczone, o czym świadczy poziom naszego zaangażowania w operacje pokojowe, realizowane przez organizacje międzynarodowe na Bałkanach, zarówno przed zawarciem porozumienia w Dayton, jak i w okresie późniejszym⁴⁰. Nie oznaczało to braku naszej obecności, a jedynie niższy od oczeki-

³⁸ J. Piątek, *RMA gwarantem utraconej symetrii bezpieczeństwa?*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa*, t. 2, red. J. Piątek, R. Podgórska, Szczecin 2007, s. 230–245; J. Piątek, *Demokracja a wymiar współczesnej asymetrii militarnej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2008, nr 1–2, s. 23–37.

³⁹ Polscy decydenci podkreślali nasz znaczący udział w operacjach pokojowych, w szczególności udział w misjach ONZ. Uzupełniony o zaangażowanie w ramach działań NATO na Bałkanach, miał przesądzać o wysokiej w ich opinii skali naszego zaangażowania. Zarazem jednak należy podkreślić, iż operacje w ramach ONZ były refundowane w większości przez ONZ, natomiast koszt udziału w operacjach NATO ponosiła Polska. O ile zatem zaangażowanie w operacjach pokojowych ONZ można traktować jako znaczące, to uwzględniając, iż większość kosztów refundowała ONZ, nasz samodzielny wkład w ramach operacji prowadzonych poza systemem ONZ był znacznie mniejszy.

⁴⁰ Zwiększenie naszej obecności na Bałkanach wiązało się z wysłaniem przeszkolonych, dobrze wyposażonych jednostek. Powodowało to sytuację, w której najlepsze formacje i najlepsi żołnierze uczestniczyli w misjach, a w konsekwencji pojawiały się niedobory w kraju i problemy ze szkoleniem. Dodatkowo pojawiały się problemy z kadrą na średnim szczeblu

wanego przez partnerów, a konieczny z punktu widzenia bezpieczeństwa, ilościowy poziom naszego zaangażowania. Z uwagi na udział w operacjach pokojowych ONZ w innych regionach świata Polska nie mogła sobie pozwolić na zwiększenie wysiłku na Bałkanach. Zarazem nie mogła nie reagować na podejmowane przez społeczność międzynarodową działania na tym obszarze. Zawarcie porozumienia pokojowego w Dayton, uruchamiając mechanizm utrzymania i stabilizacji pokoju w BiH, stanowiło przesłankę do włączenia się w szerszym niż dotąd zakresie w działania NATO na Bałkanach. Udział w siłach IFOR, a później SFOR stanowił wsparcie politycznych dążeń Polski do uzyskania członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim. Włączając się w pierwszej połowie lat 90. w działania na rzecz bezpieczeństwa na obszarze pojugosłowiańskim oczekiwano, iż uda się w ten sposób zwiększyć szansę na realizację innych zamierzeń, takich jak status niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w 1996 roku, członkostwo w Pakcie Północnoatlantyckim czy zbliżenie z Unią Europejską⁴¹. Równocześnie nasza obecność miała doprowadzić do zmiany wizerunku państwa na arenie międzynarodowej. Zbudować obraz państwa, które angażuje się w rozwiązywanie problemów o międzynarodowym wymiarze i które jest gotowe ponosić konsekwencje z tytułu obecności polskich żołnierzy za granicą. Mieczysław Bieniek akcentuje korzyści jakie wynikały z uczestnictwa w międzynarodowych operacjach nie tylko w kontekście wzmocnienia realizacji celów polskiej polityki zagranicznej, ale także dla zdolności polskich sił zbrojnych. Doświadczenia zdobyte podczas misji mogły zostać w przyszłości wykorzystane w procesie transformacji i modernizacji polskiej armii, wytyczaniu kierunków rozwoju Sił Zbrojnych, przyczyniając się tym samym do profesjonalizacji i doskonalenia kadry⁴².

Nowy etap polskiego zaangażowania w misjach pokojowych realizowanych na Bałkanach wyznaczało uzyskanie członkostwa w NATO. Dotychczas motywowano podejmowane działania budowaniem pozytywnego obrazu Polski jako państwa angażującego się w działania międzynarodowe, polegające na umacnianiu bezpieczeństwa na obszarze pojugosłowiańskim. Miało to wpłynąć na ostateczny sukces w postaci uzyskania członkostwa w Pakcie. Rozwój wydarzeń na obszarze pojugo-

oficerów. W 2000 roku resort obrony narodowej przyznawał, iż możliwości kadrowe w tym zakresie były bliskie wyczerpania. Zob. „Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej, Komisji Spraw Zagranicznych”, nr 2846, III kadencja, 25 V 2000, s. 8–9.

⁴¹ Opinię taką wyraził Eugeniusz Wyzner, wiceminister spraw zagranicznych, podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych w czerwcu 1995 roku. Wyraźnie akcentował, iż uczestnictwo w operacjach pokojowych prowadzonych z inicjatywy i pod auspicjami ONZ stało się też istotnym elementem w naszych staraniach o włączenie Polski do NATO. Również status niestałego członka Rady Bezpieczeństwa w 1996 roku w dużej mierze zawdzięczano tradycyjnemu zaangażowaniu Polski na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zob. „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, Sejm RP, II kadencja, nr 1621.

⁴² M. Bieniek, *Kategorie operacji pokojowych. Czynniki wpływające na zakres zaangażowania Polski w operacje pokojowe*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa współczesnego świata*, red. E. Treli-Mazur, Opole 2009, s. 118. Zob. także: W. Wątor, *Współczesne operacje pokojowe jako wyznacznik przemian w Siłach Zbrojnych RP*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa...*, s. 147–157.

słowiańskim związany z polityką serbską w Kosowie i decyzją NATO o rozpoczęciu nalotów, zdecydował o kolejnym etapie naszej obecności w regionie. W 1999 roku udział polskich sił jednostek w działaniach ONZ uległ zmniejszeniu, co było wynikiem zaangażowania w kolejną po SFOR operację NATO na Bałkanach, tym razem operację KFOR w Kosowie. W kolejnych latach Polska utrzymała poziom swojego zaangażowania zarówno w misje ONZ, jak i NATO, wspierając także operacje pokojowe Unii Europejskiej. W późniejszych latach za sprawą zaangażowania Polski w misjach NATO i misjach koalicyjnych wymuszających pokój w regionach o najwyższym wówczas zagrożeniu (Afganistan, Irak) systematycznie malał udział Polaków w operacjach pokojowych ONZ i NATO⁴³. Podkreślić należy, iż zwiększenie zaangażowania w operacje sojusznicze wymusiło modyfikację naszej dotychczasowej obecności w operacjach pokojowych. W mniejszym zakresie tych realizowanych na Bałkanach, bowiem w tym przypadku na decyzję o zmniejszeniu polskiego zaangażowania wpływ miały decyzje NATO i UE o redukcji sił w związku ze stabilizacją sytuacji, ale z całą pewnością przyjęte decyzje nie pozwalały na zwiększenie naszego w nich udziału. Polska starała się uczestniczyć niemal we wszystkich przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych na Bałkanach, jednakże posiadane zasoby nie pozwalały na odgrywanie roli pierwszoplanowej.

Zakończenie

Aktywne uczestnictwo w misjach pokojowych realizowanych przez ONZ, NATO, a w przyszłości UE wymagałoby zwielokrotnienia naszego zaangażowania ponad możliwy do finansowego i kadrowego udźwignięcia, stąd polityczne decyzje o skoncentrowaniu naszej aktywności w ramach operacji pokojowych do tych realizowanych w pierwszej kolejności przez Pakt Północnoatlantycki. Warto również zwrócić uwagę na niewielki udział Polski w strukturach dowodzenia i planowaniu obronnym w porównaniu z innymi państwami NATO. Świadczyło to o pozycji Polski w Sojuszu, która jest pochodną zdolności oddziaływania politycznego i finansowego na funkcjonowanie organizacji (rolę decydującą odgrywają te państwa, które ponoszą największy wkład finansowy)⁴⁴.

Abstrahując od stopnia wykorzystywania potencjału militarnego jako środka oddziaływania na obszar południowo-wschodni, należy zwrócić uwagę na przesłanki jakie towarzyszyły decyzjom o jego wykorzystaniu. Powoływano się na obowiązki państwa w zakresie współuczestniczenia w umacnianiu bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, konieczność tworzenia optymalnych warunków rozwoju państwa, umacniania jego międzynarodowej pozycji, wizerunku i prestiżu, oraz na solidaryzm i odpowiedzialność państwa jako członka wspólnoty międzynarodowej.

⁴³ „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, Sejm RP, IV kadencja, nr 2369.

⁴⁴ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w polskiej...*, s. 518.

Bibliografia

- „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, Sejm RP, II kadencja, nr 1621.
- „Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej, Komisji Spraw Zagranicznych”, nr 2846, III kadencja, 25 V 2000.
- „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony Narodowej”, 13 V 2004, nr 3178 Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 151 w sprawie wycofania polskich żołnierzy z misji pokojowych, Aneks do Sprawozdania Stenograficznego z 7. posiedzenia Sejmu w dniach 22, 23 i 24 stycznia 2008 r., Warszawa 2008.
- „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, Sejm RP, IV kadencja, nr 2369.
- Balcerowicz B., *Instrumenty wojskowe w polityce państwa*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułek, J. Symonides, Warszawa 2009.
- Balcerowicz B., *Powrót siły*, „Rocznik Strategiczny 2006/2007”, Warszawa 2007.
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, pod red. R. Kuźniara, Warszawa 2001.
- Basista A., *Charakterystyka zmian potencjału sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2009.
- Bieleń S., *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010.
- Bieniek M., *Kategorie operacji pokojowych. Czynniki wpływające na zakres zaangażowania Polski w operacje pokojowe*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa współczesnego świata*, red. E. Treli-Mazur, Opole 2009.
- Chodurski A., *Polityczne znaczenie udziału Wojska Polskiego w misjach zagranicznych ONZ i NATO*, „Studia Gdańskie”, t. V.
- Ciechanowski G., *Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953–1989*, Toruń 2009.
- Cottey A., Edmunds T., Foster A., *Sięgając myślą poza szczyt NATO*, „NATO Review”, jesień 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/contents.html> (dostęp 12.01.2013).
- Dęga Cz., *Udział Wojska Polskiego w misjach pokojowych organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1993.
- Domasiewicz R., *Kwestia modernizacji sił zbrojnych w polskiej polityce zagranicznej*, „Rocznik polskiej polityki zagranicznej 2002”, Warszawa 2002.
- Gągoł F., Paszkowski K., *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Toruń 1999.
- Górka-Winter B., *Udział Polski w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych*, „Rocznik polskiej polityki zagranicznej 2007”, Warszawa 2007.
- Gryz J., *Współczesne znaczenie siły militarnej w polityce międzynarodowej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2009/2010”.
- Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej RP nt. „Udział Polskich Jednostek Wojskowych w operacjach pokojowych”, Załącznik nr 4 do Protokołu wspólnego posiedzenia w dniu 15 maja 2004 roku, Archiwum Sejmu RP, t. XVI, k. 23.
- Jatczak D., Kozłowski W., *Przyszłość Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 2.

- Jemioło T., *Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004.
- Jemioło T., *Wpływ globalizacji na charakter współczesnych sił zbrojnych* [w:] *Problemy polityki bezpieczeństwa wobec procesów globalizacji*, red. J. Świniarski, J. Tymanowski, Toruń 2003.
- Karkoszka A., *Ku armii zawodowej*, <http://www.mon.gov.pl/pl/arttykul/6128> (dostęp 12.08.2012).
- Kościuk L., *Koniec armii masowej*, <http://www.mon.gov.pl/pl/arttykul/6128> (dostęp 12.08.2012).
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2008.
- Kurczewska U., *Budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 12, 15 II 2005.
- Lasoń M., *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Kraków 2010.
- Malak K., *Siła Wojskowa w warunkach globalizacji stosunków międzynarodowych* [w:] *Problemy polityki bezpieczeństwa wobec procesów globalizacji*, red. J. Świniarski, J. Tymanowski, Toruń 2003.
- Marcinkowski Cz., *Istota i ewolucja misji pokojowych ONZ*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2011, nr 5.
- Marcinkowski Cz., *Operacje pokojowe na początku XXI wieku*, Warszawa 2004.
- Markowski J., *Polska w operacjach pokojowych. Operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1994.
- Mojsiewicz Cz., *Polska polityka zagraniczna*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 1998.
- Nye J.S. Jr, *Przyszłość siły*, Warszawa 2012.
- Odpowiedź na interpelację nr 4354 w sprawie udziału polskich żołnierzy w misjach zagranicznych, Sprawozdanie Stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 2012 r. Aneks. Odpowiedzi na interpelacje poselskie, część 2, Warszawa 2012.
- Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 13830 w sprawie udziału żołnierzy w misjach pokojowych, Sprawozdanie Stenograficzne z 62. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3, 4 i 5 marca 2010 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2010.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia ministra na interpelację nr 12328 w sprawie przygotowania misji wojskowych.
- Piątek J., *Demokracja a wymiar współczesnej asymetrii militarnej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2008, nr 1–2.
- Piątek J., *Ethnic diversity or ethnic disintegration for the existence of a contemporary conflict*, „Polish Political Science, Yearbook 2010”, XXXIX.
- Piątek J., *Polskie ambicje. Wojskowe możliwości uczestnictwa w misjach*, [w:] *Oblicza konfliktów. Zbiór analiz i studia przypadków*, red. J. Piątek, R. Podgórska, Toruń 2008.
- Piątek J., *RMA gwarantem utraconej symetrii bezpieczeństwa?*, [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa*, t. 2, red. J. Piątek, R. Podgórska, Szczecin 2007.
- Piątek J., *Siła militarna a wyzwania wynikające z globalizacji* [w:] *Jednostka społeczeństwo państwo wobec megatrendów współczesnego świata*, red. G. Piwnicki, S. Mrozowska, Gdańsk 2009.

- Raport o stanie bezpieczeństwa państwa – aspekty zewnętrzne*, Warszawa 1995.
- Smith R., *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010;
- Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 1, 2 i 3 grudnia 2009 r. Aneks. Interpelacje i zapytania poselskie oraz odpowiedzi na interpelacje i zapytania, Warszawa 2009.
- Stadmüller E., *Pokój i bezpieczeństwo we współczesnym świecie* [w:] *Problemy polityczne współczesnego świata*, red. Z. Cesarz, E. Stadmüller, Wrocław 2002.
- Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/2827/Strategia_udzialu_Sil_Zbrojnych_RP_w_operacjach_miedzynarodowych.html, dostęp 11.01.2013.
- Topolski I., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004.
- Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973–2003. Wybrane problemy*, red. D. Kozerawski, Warszawa 2004.
- Wojsko Polskie w międzynarodowych misjach i operacjach pokojowych*, red. M. Marszałek, J. Zuziak, Warszawa 2010.
- Zając J., *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym*, Warszawa 2004.
- Zając J., *Udział Polski w misjach pokojowych i stabilizacyjnych na początku XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, Kraków.
- Zuziak J., *Wojsko Polskie w misjach pokojowych w latach 1953–1990*, Warszawa 2009.
- Żurawski vel Grajewski P., *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010.

The role of the military potential in the foreign policy on the example of Polish policy towards the area of the former Yugoslavia

Abstract

The article discusses the importance of military power for the country's foreign policy. In accordance with Clauswitz's doctrine which says that war is an extension of diplomacy, the author of the article treats military power as a still crucial element that directly influences international relations. She believes that both now and in the foreseeable future this state will not undergo any radical change. She builds her opinion on the analysis of the conflict in the former Yugoslavia and the role that Poland played in solving national disputes in that region.

Key words: security, borders, power

Spis treści

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE / NATIONAL SECURITY

Konrad Krzyżak

- Bezpieczeństwo lokalne w Polsce po transformacji ustrojowej
– zarys problematyki 3
- Local security in Poland after the transformations
of the political system – the outline of the problem

Izabela Szkurłat

- Jednostki antyterrorystyczne polskiej policji i ich zadania 21
- Anti-terrorist units of the Polish police and their tasks

Joanna Świątkowska

- Współczesne wyzwania w zakresie ochrony
infrastruktury krytycznej 31
- Contemporary challenges of protecting the critical infrastructure

Andrzej Żebrowski

- Migracja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa 45
- Migration as a threat to the country's internal security

BEZPIECZEŃSTWO KULTUROWE / CULTURAL SECURITY

Grażyna Habigier-Pipska

- Bezpieczeństwo edukacyjne jako obszar bezpieczeństwa
wewnętrznego państwa 65
- Educational security as an area of internal security of the country

Edyta Sadowska

- Biojurisprudencja jako odpowiedź na rozwój współczesnej medycyny 80
- Biojurisprudence as the answer to the development of modern medicine

Marta Szocik

- Kulturowe aspekty bezpieczeństwa: postmodernistyczne
zagrożenia tożsamości kulturowej 101
- Cultural aspects of security: postmodern threats to the cultural identity

BEZPIECZEŃSTWO W RELACJACH MIĘDZYNARODOWYCH
SECURITY IN INTERNATIONAL RELATIONS

Robert Kłaczyński

- Rosyjsko-ukraiński konflikt o archipelag wysp Kosa Tuzla:
historia, przebieg, konsekwencje **108**
- The conflict between Russia and Ukraine over the archipelago
of the Tuzla islands: history, course, consequences

Robert Kłaczyński

- Republika Czeczenii – sukces czy porażka
rosyjskiej polityki wewnętrznej? **119**
- The Chechen Republic – success or a failure of the Russian internal policy?

Jacek Zieliński

- Konflikt o Górski Karabach i próby jego rozwiązania **131**
- The conflict over Mountainous Karabagh and attempts of solving it

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE / ECONOMIC SECURITY

Maria Koniusz

- Uwarunkowania bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego
relacji dwustronnych Białorusi i Federacji Rosyjskiej **173**
- Socio-economic security determinants in bilateral relations
of Belarus and Russian Federation

BEZPIECZEŃSTWO SFERY MILITARNEJ / MILITARY SECURITY

Marek Z. Gajewski

- Polska polityka wojskowa w początkach XXI wieku **187**
- Polish military policy at the beginning of the 21st century

Jarosław Piątek

- Smart Power wobec asymetrii użycia siły wojskowej **232**
- Smart Power in view of the asymmetry of using the military power

Renata Podgórzńska

- Rola potencjału militarnego w polityce zagranicznej na przykładzie
polityki Polski wobec obszaru byłej Jugosławii **249**
- The role of the military potential in the foreign policy on the example
of Polish policy towards the area of the former Yugoslavia