

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWE

WYŻSZA SZKOŁA POLICJI W SZCZYTNIE

●
JAKOŚĆ W DZIAŁANIACH NA RZECZ
BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO
● PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ
Z PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ

POD REDAKCJĄ: PIOTRA MAJERA I MAGDALENY SITEK

REDAKCJA

dr hab. Piotr Majer, prof. UWM
dr hab. Magdalena Sitek, prof. WSGE

ADRES REDAKCJI

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2
tel./fax +48 022 789 19 03
wydawnictwo@wsge.edu.pl
www.wsge.edu.pl

RECENZJA

dr hab. Arkadiusz Letkiewicz, prof. UWM

KOREKTA

mgr Sławomir Koźlak

© Copyright by Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie,
Józefów 2011

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

ISBN 978-83-62753-14-7

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2
<http://www.wsge.edu.pl/pl/biblioteka-i-wydawnictwo.html>

SKŁAD, ŁAMANIE I OKŁADKA

mgr Miłosz Ukleja

DRUK I OPRAWA

P.H.U. Multikram

SPIS TREŚCI:

	WSTĘP	9
I. ROLA PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W KSZTAŁTOWANIU BEZPIECZEŃSTWA		
KRZYSZTOF LIDERMAN ANDRZEJ MALIK	INFORMATION SECURITY AS A TARGET OF TERRORIST ATTACK (BEZPIECZEŃSTWO INFORMACYJNE JAKO CEL ATAKU TERRORYSTYCZNEGO)	17
PETER POTASCH	TRAFFIC OFFENCES FROM THE EU AND V4 PERSPECTIVE – AN ELEMENT OF SAFETY	31
CZESŁAW MARCINKOWSKI	THE ARMED FORCES OF THE VISEGRAD GROU- P’S STATES IN THE SUBREGIONAL FORMA- TIONS FOR PEACE KEEPING AND CRISIS OPE- RATIONS (SIŁY ZBROJNE PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W SUBREGIONALNYCH FORMA- CJACH PRZEZNACZONYCH DO OPERACJI PO- KOJOWYCH I KRYZYSOWYCH)	47
JAROSLAV UŠIAK	STRATEGY IN VISEGRAD GROUP’S COUNTRIES	59
ANDRZEJ WAWRZUSISZYN	THE TRANSFRONTIER COOPERATION ON SECURITY IN OF THE VISEGRÁD (WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWO GRUPY WYSZEHRADZKIEJ)	71
ANDREJ VAŠČÍK	SOLUTIONS FOR THE STATES OF THE VISEGRAD GROUP TO IMPROVE THEIR ENERGY SECURITY	87
II. BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE W PERSPEKTYWIE MIĘDZYNARODOWEJ		
ANNA ANTCAK	ROLES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF INTERNATIONAL SECURITY (ROLE UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO)	99

ANDRZEJ BAŁANDYNOWICZ	ECONOMIC CRIMINALITY - MAIN CHALLENGES AND THREATS OF SECURITY IN EUROPE (PRZESTĘPCZOŚĆ GOSPODARCZA – PODSTAWOWYM WYZWANIEM I ZAGROŻENIEM BEZPIECZEŃSTWA W SKALI EUROPEJSKIEJ)	123
RYSZARD JAKUBCZAK	TERRORISM AND THE STATE (TERRORYZM A PAŃSTWO)	149
WERONIKA JAKUBCZAK	THE IMPACT OF THE FINANCIAL CRISIS ON THE EUROPEAN DEFENCE (WPLYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA EUROPEJSKĄ OBRONNOŚĆ)	169
LECH KACPERSKI	ROADMAPS AND DEAD ENDS OF ENERGY SECURITY OF THE EUROPEAN UNION (DROGI I BEZDROŻA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ)	197
WITOLD POKRUSZYŃSKI	EXTERNAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN A GLOBAL SECURITY SYSTEM (BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE RP W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA GLOBALNEGO)	207
BRONISŁAW SITEK	A FAMILY PACT - LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK OF THE DEMOGRAPHIC SAFETY IN THE EUROPEAN UNION IN THE PROGRAM PROSPECT OF RECONCILING WORK AND FAMILY LIFE (PAKT NA RZECZ RODZINY - PRAWNO-ADMINISTRACYJNE RAMY BEZPIECZEŃSTWA DEMOGRAFICZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE PROGRAMU NA RZECZ GODZENIA PRACY ZAWODOWEJ I ŻYCIA RODZINNEGO)	221

III. BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – PROBLEMY I INSTYTUCJE

TOMASZ BĄK	EDUCATION FOR PUBLIC SAFETY (EDUKACJA SPOŁECZEŃSTWA DLA BEZPIECZEŃSTWA)	243
-------------------	--	-----

SEBASTIAN BENTKOWSKI	THE ROLE OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS IN THEIR EFFORTS TO ENSURE THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE (ROLA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W DZIAŁANIACH NA RZECZ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA)	259
JACEK BIL	ANTI – CORRUPTION LEGISLATION IN THE LIGHT OF THE ELECTORAL CODE AND THE LAW ON POLITICAL PARTIES (UREGULOWANIA ANTYKORUPCYJNE W ŚWIECLE KODEKSU WYBORCZEGO ORAZ USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH)	281
STANISŁAW BUŁAJEWSKI	DISTRICT SAFETY AND ORDER COMMITTEES AS INSTITUTION ENSURING PUBLIC ORDER AND SAFETY OF CITIZENS (POWIATOWA KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU JAKO INSTYTUCJA PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI)	311
KRZYSZTOF DZIURZYŃSKI KRZYSZTOF SZANDECKI	VOCATIONAL TRAINING OF POLICE OFFICERS IN THE ASSESSMENT OF THE PARTICIPANTS (SZKOLENIA ZAWODOWE FUNKCJONARIUSZY POLICJI W OCENIE ICH UCZESTNIKÓW)	329
STANISŁAW HOC	SOME REMARKS ON THE PROTECTION OF INFORMATION SECURITY IN POLAND (KILKA UWAG O OCHRONIE BEZPIECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO RP)	357
MONIKA GIŻYŃSKA	THE POWERS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN A SCOPE OF NATIONAL SECURITY (UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA)	369
JOANNA JUCHNIEWICZ	THE CONSEQUENCES OF THE INTRODUCTION OF THE STATES OF EMERGENCY FOR THE LEGISLATURE FUNCTIONING (KONSEKWENCJE WPROWADZENIA STANÓW NADZWYCAJNYCH DLA FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ)	385

JUSTYNA JURCZAK	HATE SPEECH ON POLISH FOOTBALL STADIUMS (MOWA NIENAWIŚCI NA POLSKICH STADIONACH PIŁKARSKICH)	405
ROBERT LEONOWICZ	BORDER GUARD FACING TERRORISM - SELECTED ISSUES CONCERNING SUBSTANTIVE LAW (STRAŻ GRANICZNA WOBEC TERRORYZMU – WYBRANE ZAGADNIENIA MATERIALNO - PRAWNE)	421
PIOTR MAJER	PREVENTION PROGRAMS OF THE POLISH POLICE (PROGRAMY PREWENCYJNE POLSKIEJ POLICJI)	441
BOGUMIŁA PAWLACZYK	LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES FOR SAFETY EDUCATIONSELECTED PROBLEMS (DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA – WYBRANE PROBLEMY)	455
ANNA ROLKA	THE PREPARATION OF POLICE FOR THE AREA OF RESPONSIBILITIES IN PUBLIC SAFETY (PRZYGOTOWANIE KADRY POLICYJNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO)	473
ELŻBIETA SZAFRAŃSKA JERZY SZAFRAŃSKI	THREATS FROM EXTREMIST GROUPS (ZAGROŻENIA ZE STRONY UGRUPOWAŃ EKSTREMISTYCZNYCH)	491
REMIGIUSZ WIŚNIEWSKI	THE ANALYSIS OF SYSTEMIC SOLUTIONS IN EDUCATION FOR THE SECURITY OF YOUNG PEOPLE COMPARED WITH CONTEMPORARY ASPECTS OF NATIONAL SECURITY (ANALIZA SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ W EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA MŁODZIEŻY, A WSPÓŁCZESNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA KRAJU)	521
IV. MODELE ORGANIZACJI I ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM		
JAROSLAV HOLOMEK VIKTOR PORADA Květoň HOLCR	POLICE SCIENCES IN THE SYSTEM OF SECURITY SCIENCES	537

EDWARD KOŁODZIŃSKI	THE RISK OF THE DECISION IN COMMON SECURITY OF AN ENTITY (RYZYSKO DECYZJI W BEZPIECZEŃSTWIE POWSZECHNYM PODMIOTU)	555
EDWARD KOŁODZIŃSKI PIOTR ZAPERT	DETERMINATION OF THE RESULTANT DEPLOYMENT OF ACTIVE ELEMENTS OF THE REGION SECURITY SYSTEM (WYZNACZANIE WYPADKOWEJ DYSLOKACJI ELEMENTÓW AKTYWNYCH REJONOWEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA)	575
EDWARD KOŁODZIŃSKI ROBERT ROPIAK ŁUKASZ TOMCZYK	A MODEL OF RESCUE UNDERTAKING SYSTEM IN CASE OF MASS EVENTS (MODEL ORGANIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA RATOWNICZEGO W PRZYPADKU ZDARZENIA O CHARAKTERZE MASOWYM)	593
ZDZISŁAW MAJKUT	ECONOMIC SECURITY OF A COUNTRY (BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE PAŃSTWA)	611

WSTĘP

Bezpieczeństwo, zgodnie z definicją i potocznym sposobem rozumienia tego pojęcia, utożsamiane było przez długi czas ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania. Obecnie pogląd taki jest kwestionowany jako zbyt wąski czy też konserwatywny. W nowym ujęciu bezpieczeństwo oznaczać ma nie tylko gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, ale także swobodę jego rozwoju.

Współczesna próba ponownej interpretacji pojęcia bezpieczeństwa jest bardzo skromnym, ale niezmiernie symptomatycznym świadectwem wzrostu zainteresowania tą problematyką. W nurt ten wpisują się również zainteresowania pracowników Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, w strukturze której powołano Instytut Bezpieczeństwa Transgranicznego. Ważnym impulsem dla rozwoju tych badań było też nawiązanie ścisłej współpracy z Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie, mającej bogate doświadczenie i znaczący dorobek w rozwijaniu przedmiotowej problematyki.

Oddawany do rąk Czytelników zbiór artykułów jest materialnym rezultatem zarówno badań własnych pracowników Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, jak i ośrodków z nią współpracujących. W podstawowej części zostały one przygotowane w związku z IV międzynarodową konferencją poświęconą problematyce bezpieczeństwa, zorganizowaną 21 listopada 2011 r. we współpracy ze wspomnianą Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie. Konferencje te od momentu ich zainaugurowania cieszą się dużym zainteresowaniem. Co roku wskazywany jest też nieco odmienny obszar podstawowych zainteresowań. W 2011 r. uczyniono nim działania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej.

Opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej zgromadzono artykuły bezpośrednio dotyczące wiodącego problemu obrad wspomnianej konferencji. Ich autorami – co cieszy, byli zarówno reprezentanci zagranicznych ośrodków naukowych, jak i osoby bezpośrednio stykające się w pracy zawodowej z realnymi problemami związanymi z bezpieczeństwem państwa i obywateli. Kolejne trzy wyróżnione części również dotyczą, co zrozumiałe, problematyki bezpieczeństwa, z nieco jednak odmiennym jej zaakcentowaniem. Część druga została zdominowana przez teksty analizujące kwestie bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, przy czym występuje tu ujęcie zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe. Podobne

ujęcie prezentują teksty w części III, która różni się od poprzedniej terytorialnym ograniczeniem pola zainteresowań jedynie do Polski. Wreszcie część czwarta, najbardziej hermetyczna, co nie znaczy, że mniej interesująca, koncentruje uwagę na modelach organizacji i zarządzania bezpieczeństwem.

Organizatorzy konferencji, jak i redaktorzy niniejszego tomu, oddając go do rąk Czytelników, dziękują wszystkim Autorom za przygotowane i przekazane teksty, wyrażając nadzieję, że sposób ich opublikowania sprostał oczekiwaniom. Jednocześnie dziękujemy recenzentowi dr. hab. Arkadiuszowi Letkiewiczowi za uwagi, które pozwoliły wyeliminować dostrzeżone przez niego uchybienia. Dziękujemy też wszystkim pracownikom Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, zaangażowanym zarówno w przygotowanie i przeprowadzenie IV międzynarodowej konferencji – jakoś w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej, jak również w opublikowanie tego tomu.

Piotr Majer, Magdalena Sitek

**I. ROLA PAŃSTW
GRUPY WYSZEHRADZKIEJ
W KSZTAŁTOWANIU
BEZPIECZEŃSTWA**





Visegrad Group Safety



KRZYSZTOF LIDERMAN
ANDRZEJ MALIK

INFORMATION SECURITY AS A TARGET OF TERRORIST ATTACK

BEZPIECZEŃSTWO INFORMACYJNE JAKO CEL ATAKU TERRORYSTYCZNEGO

Krzysztof Liderman, Andrzej Malik

Wojskowa Akademia Techniczna, Wydział Cybernetyki,
lider@ita.wat.edu.pl

Sztab Generalny Wojska Polskiego, andrzej.malik@mon.gov.pl

ABSTRACT

One of the components of the widely understood security is the information security that due to the increasing utilization of technical means in the transmission, storage and processing of information, is vulnerable to various forms of so-called cyber threats. Such real cyber threats are now terrorist attacks conducted on networks and information systems. The article presents a brief review of basic national (“National Security Strategy of the Republic of Poland” and “Cyber Security Governmental Program) and foreign (“US Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace”, “Consensus Audit Guidelines” and ISO/IEC 27000 series) documents related to threats in cyberspace in order to intentionally underline deficiencies in the current Polish solutions. Additionally, as a pessimistic forecast, there is high probability that the terrorist attacks on networks and information systems will succeed due to broad, not effectively controlled “destruction box” of potential attacks, incoherent scope of responsibilities of different security institutions, too complex security organizational structure, lack of standardization of terminology, and finally, lack of a proper technical knowledge among the national lawmakers.

KEYWORDS: *computer security, cybersecurity, security management, cyberterrorism, information warfare*

WPROWADZENIE

Jak słusznie zauważyli organizatorzy konferencji „*Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw grupy wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*”, problem bezpieczeństwa jako najwyższa wartość

współczesnego społeczeństwa międzynarodowego nie występował w tak ostrej formie, jak obecnie, w XXI wieku. Jednym ze składowych tego bezpieczeństwa jest *bezpieczeństwo informacyjne*, które ze względu na coraz większy udział w transmisji, przechowywaniu i przetwarzaniu informacji środków technicznych, jest podatne na różne formy tzw. *cyberzagrożeń*, w tym tych związanych z działaniami terrorystycznymi.

Rozpatrując wizję polityki i strategii bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej w kontekście przyjętej koncepcji strategicznej NATO z 2010 roku z uwzględnieniem postawionej tezy o cyberzagrożeniach, należy, jako podbudowujące tę tezę stwierdzenia, zacytować przede wszystkim następujące zapisy¹:

(...) 12. Ataki cybernetyczne stają się coraz częstsze, lepiej zorganizowane i bardziej kosztowne, biorąc pod uwagę szkody, jakie wyrządzają administracjom rządowym, biznesowi, gospodarce, a potencjalnie także transportowi, sieciom dostaw i innej infrastrukturze krytycznej; mogą one osiągnąć poziom, którego przekroczenie zagraża narodowemu i euroatlantyckiemu dobrobytowi, bezpieczeństwu i stabilności. Źródłem takich ataków mogą być obce siły wojskowe i służby wywiadowcze, zorganizowane grupy przestępcze, terrorystyczne i/lub grupy ekstremistyczne (...).

14. Niektóre znaczące trendy związane z technologią – włączając w to rozwój broni laserowej, walkę elektroniczną oraz technologie hamujące dostęp do przestrzeni kosmicznej, najprawdopodobniej będą w poważny sposób oddziaływać na planowanie wojskowe i operacje NATO (...).

19. Zapewnimy, aby NATO dysponowało pełnym zakresem zdolności niezbędnych do odstraszenia i obrony przed jakimkolwiek zagrożeniem bezpieczeństwa naszych społeczeństw. Dlatego będziemy: (...) Rozwijać dalej nasze możliwości zapobiegania, wykrywania, obrony przed atakami cybernetycznymi oraz odtwarzania zdolności po nich, w tym wykorzystując proces planowania NATO na rzecz wzmocnienia i koordynacji narodowych zdolności w dziedzinie obrony cybernetycznej, włączając instytucje NATO w scentralizowany system ochrony cybernetycznej oraz integrując system monitorowania, ostrzegania i reagowania cybernetycznego NATO z państwami członkowskimi.

Zatem jednym z kluczowych obszarów, na których działania terrorystyczne czy też „cyberprzestępcze” mogłyby być realizowane, są sieci i sys-

¹ „Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie”, Lizbona 19-20 listopada 2010 r.

temy teleinformatyczne, będące kluczowym elementem infrastruktury wszystkich rozwiniętych cywilizacyjnie państw. Temat możliwości takich działań podchwyciły mass media (bo temat jest nośny medialnie), przy okazji z zapalem tworząc wraz z politykami nowe, bogate słownictwo, obfitujące w słowa z przedrostkiem *cyber-* (cyberterroryzm, cyberatak, cyberobrona, cyberprzestrzeń, cyberprzestępstwo itp.)². Wydaje się jednak, że ataki na systemy i sieci teleinformatyczne są skazane na powodzenie, co jest zresztą dobrą wiadomością dla mass mediów („dobra wiadomość to zła wiadomość”). Uzasadnienie tezy o niezawodnym powodzeniu ataków jest w dalszej części artykułu.

1. WYBRANE DOKUMENTY Z ZAKRESU CYBERBEZPIECZEŃSTWA

Również polskie opracowania wskazują na wzrost zagrożenia działalnością przestępczą w cyberprzestrzeni³. Wysilek administracji państwa polskiego w zakresie ochrony polskich zasobów informacyjnych dobrze ilustrują dwa dokumenty: „Strategia”⁴ i „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni”⁵. W „Strategii” znajduje się rozdział 3.8 „Bezpieczeństwa informacyjne i telekomunikacyjne” (paragrafy 78-82⁶) oraz rozdział 4.3 „Podsystemy wykonawcze”, gdzie znajduje się paragraf 114 „Informatyzacja i telekomunikacja”. Podstawową wadą przywołanych zapisów, naszym zdaniem, jest brak usystematyzowania problemów do rozwiązania oraz przesadne akcentowanie znaczenia bezpieczeństwa telekomunikacyjnego – oprócz tytułu, sformułowanie „bezpieczeństwo informacyjne” nigdzie w paragrafach 78-82 się nie pojawia.

Drugi z przywołanych dokumentów zawiera zarys podstaw, na których ma być budowany system ochrony „cyberprzestrzeni”. Pomijając zasadniczą, dla sprawy skutecznej ochrony, ułomność definicji zamieszczonych na stronie 6 tego dokumentu (w tym kluczową definicję „cyberprzestrzeni”), w dokumencie proponuje się skoordynowanie przedsięwzięć natury legislacyjnej, organizacyjnej, edukacyjnej i technicznej obligatoryjnych dla or-

2 Liderman K., *O zagrożeniach dla skutecznej ochrony informacji, przetwarzanej w sieciach i systemach teleinformatycznych, powodowanych nowomową*. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*. Nr 2. Str. 401-409. IOiZ. WAT. Warszawa. 2011.

3 Raport MSWiA o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.

4 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa. 2007.

5 *Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016*. Wersja 1.1. Warszawa. Czerwiec. 2010.

6 Godny uwagi jest zapis z paragrafu 79: „Priorytetem państwa będzie wspieranie narodowych programów i technologii informacyjnych”.

ganów władzy publicznej i operatorów infrastruktury krytycznej i dobrowolnych dla pozostałych podmiotów – użytkowników cyberprzestrzeni. Należy mieć nadzieję, że docelowa wersja ww. programu zostanie dobrze dopracowana, ponieważ w obecnej postaci, poza rozrostem biurokracji, nie rokuje innych, oprócz propagandowych, „sukcesów”.

Z wysiłków innych państw w zakresie ochrony informacji, i ogólniej cyberprzestrzeni, należy wymienić przede wszystkim działania USA. Podstawowymi są tutaj „Strategia działania w cyberprzestrzeni”⁷ oraz wydany w lutym 2009 roku „techniczny” dokument „Consensus Audit Guidelines” (CAG). Pierwszy z dokumentów prezentuje pięć inicjatyw traktujących o: cyberprzestrzeni jako kolejnej domenie operacyjnej – obok ziemi, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej; wdrożeniu nowej koncepcji operacyjnej; współpracy z instytucjami rządowymi i krajowymi agencjami oraz sektorem prywatnym; budowaniu relacji z sojusznikami USA i innymi partnerami zagranicznymi oraz działaniu na rzecz rozwoju technologii służących bezpieczeństwu cyberprzestrzeni. Głównym założeniem tej strategii jest wzmocnienie zdolności obronnych w cyberprzestrzeni i zniechęcenie potencjalnych agresorów do „cyberataku” na USA.

W drugim z dokumentów, promowanym np. przez instytut SANS, można przeczytać:

This consensus document is designed to begin the process of establishing that prioritized baseline of information security measures and controls. The consensus effort that has produced this document has identified twenty specific security controls that are viewed as essential for blocking known high priority attacks.

W CAG wyspecyfikowano 20 przedsięwzięć niezbędnych (zdaniem autorów opracowania) do szybkiego zabezpieczenia systemu i sieci komputerowej przed „cyberatakami”. Każdy z 20 punktów (przedsięwzięć), zatytułowany *Critical Control xx*, składa się z trzech części:

- *How do attackers exploit the lack of this control?*; opisującej sposób wykorzystania niezabezpieczonej podatności,
- *How can this control be implemented, automated, and its effectiveness measured?*; podającej, w postaci czterech grup zaleceń, sposoby minimalizowania wyspecyfikowanej podatności,
- *Procedures and tools for implementing this control*; zawierającej

⁷ Department Of Defense Strategy For Operating In Cyberspace, lipiec 2011 r.

wskazówki na temat możliwości wspomagania procesu zabezpieczania narzędziami programowymi i przedsięwzięciami organizacyjnymi.

Także gremia ponadpaństwowe poczyniły wysiłki mające na celu opracowanie standardów w dziedzinie zarządzania ochroną informacji. Należą do nich przede wszystkim normy serii ISO/IEC 27000 oraz standard *Common Criteria* (standardowi temu odpowiadają normy ISO/IEC oraz normy polskie).

W zaprezentowanych kierunkach działania mieści się także inicjatywa polskiego prezydenta B. Komorowskiego dotycząca zmian w polskim prawie. Celem bezpośrednim prezydenckiego projektu ustawy jest stworzenie podstaw prawnych do uwzględniania problematyki cyberprzestrzeni w przygotowaniu się państwa na ewentualność działania w takich sytuacjach szczególnych zagrożeń, w których konieczne byłoby wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego⁸.

2. SYSTEMY INFORMACYJNE JAKO POTENCJALNY CEL ATAKU TERRORYSTYCZNEGO

Podstawą działania struktur politycznych i administracyjnych są pieniądze i informacja⁹. Jej gromadzeniu, przetwarzaniu i przesyłaniu służą systemy informacyjne, których integralną częścią są systemy i sieci teleinformatyczne. Dla uproszczenia rozważań przyjmuje się założenie, że połączone systemy tworzą sieci w taki sposób, że jest możliwa pomiędzy nimi wymiana informacji.

Na system teleinformatyczny składa się:

1. *Informacja* (w postaci danych) przetwarzana¹⁰, przechowywana i przesyłana w systemie;
2. *Sprzętowe* elementy umożliwiające przetwarzanie, przechowywanie i przesyłanie informacji: komputery, pamięci zewnętrzne, łącza, urządzenia sieciowe (rutery, koncentratory, bezprzewodowe punkty dostępowe, itp.);

⁸ Patrz: wystąpienie szefa BBN ministra Stanisława Kozieja na wspólnym posiedzeniu Komisji Sejmowych: Obrony Narodowej, Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych na temat cyberprzestrzeni w ustawach o stanach nadzwyczajnych, Warszawa 13 lipca 2011.

⁹ Dla struktur gospodarczych, oprócz informacji i pieniędzy, istotne są przede wszystkim zasoby materialne.

¹⁰ W literaturze często używa się też terminu „przetwarzana” w rozumieniu „przetwarzana, przesyłana i przechowywana”.

3. *Programowe* elementy umożliwiające przetwarzanie, przechowywanie i przesyłanie informacji: systemy operacyjne, oprogramowanie narzędziowe, aplikacje;

4. *Infrastruktura*: budynki, zasilanie w energię elektryczną i wodę, systemy ochrony przed nieuprawnionym dostępem fizycznym do elementów systemu teleinformatycznego itd.;

5. *Ludzie*-operatorzy korzystający z możliwości oferowanych przez system teleinformatyczny (potocznie nazywani użytkownikami) oraz pracownicy zajmujący się „utrzymaniem w ruchu” systemu teleinformatycznego (administratorzy techniczni).

Każdy z wymienionych pięciu podstawowych elementów składowych systemu teleinformatycznego może być potencjalnym celem ataku terrorystycznego. W zależności od przeznaczenia i konstrukcji systemu teleinformatycznego, na określenie ogółu zagadnień szeroko rozumianej ochrony, używa się terminów *bezpieczeństwo na zewnątrz* oraz *bezpieczeństwo do wewnątrz*.

Termin „bezpieczeństwo na zewnątrz” określa ochronę przed zagrożeniami dla środowiska, w tym dla człowieka, w którym pracuje system komputerowy, spowodowanymi nieprawidłowym działaniem tego systemu. Dotyczy to głównie tzw. przemysłowych systemów sterowania (ICS, od ang. *Industrial Control System*; zwykle są to systemy czasu rzeczywistego), np. monitorujących stan pacjenta w szpitalu, sterujących robotami na zautomatyzowanej taśmie produkcyjnej, nadzorujących ruch kolejowy itd¹¹. W języku angielskim ogół zagadnień związanych z ochroną tego typu (w sensie niedopuszczania do katastrof) określa się zwykle terminem *safety*. Warto zwrócić uwagę, że systemy tego typu są często elementami towarzyszącymi obiektom z tzw. *infrastruktury krytycznej państwa*.

Termin „bezpieczeństwo do wewnątrz” określa ochronę przed zagrożeniami dla informacji przechowywanej, przetwarzanej i przesyłanej w systemie teleinformatycznym. Dotyczy to głównie sieci teleinformatycznych biur, banków, organizacji naukowych itd. W języku angielskim ogół zagadnień związanych z ochroną tego typu (w sensie niedopuszczania do utraty tajności, integralności, dostępności informacji) określa się zwykle terminem *security*. To rozróżnienie znajduje swoje odbicie w praktyce nie tylko w różnych unormowaniach, ale także

¹¹ W tej klasie mieszczą się też tzw. *komputery pokładowe*, montowane na jednostkach latających, pływających i jeżdżących po lądzie. Przykładem mogą być pokładowe komputery nawigacyjne albo komputery sterujące bronią pokładową.

w strukturze cyklu życia systemów i sposobie ich wytwarzania oraz utrzymywania.

Zagrożenia to wszystkie możliwe działania (sił natury, ludzi, maszyn itp. lub zaniechanie wymaganych działań przez człowieka) dotyczące jakiegoś zasobu lub procesu, które mogą spowodować szkody. Zagrożenie spowoduje szkody tylko wtedy, jeżeli istnieją wady lub luki, czyli tzw. podatności, w infrastrukturze organizacji, procedurach, obsadzie stanowisk pracy personelem, zarządzaniu i administrowaniu, sprzęcie, oprogramowaniu itd., które to wady lub luki mogą być wykorzystane przez zagrożenia do spowodowania szkód w systemie teleinformatycznym lub działalności użytkownika.

Podstawowe klasy zagrożeń dla poprawnego działania sieci i systemów informacyjnych stanowią:

1. Siły wyższe (w tym katastrofy naturalne),
2. Błędy ludzi wykorzystujących lub obsługujących systemy informacyjne (w tym błędy w organizacji pracy),
3. Celowe, szkodliwe działania ludzi skierowane na systemy informacyjne,
4. Awarie sprzętu (elementów i podzespołów mechanicznych, elektronicznych, elektromechanicznych) i wady oprogramowania.

Zagrożenia terrorystyczne w podanej klasyfikacji mieszczą się w punkcie 3, (choć, ze względu na skutki, czasami w innych klasyfikacjach są umieszczane w punkcie 1, tzn. przyjmuje się, że skutki ataku terrorystycznego są porównywalne z katastrofą naturalną).

W ostatnich latach obserwuje się włączanie do przemysłowych systemów sterowania (ICS) rozwiązań stosowanych dotąd w „klasycznych” sieciach biurowych: wykorzystanie Internetu jako medium komunikacyjnego oraz powszechnie używanych popularnych systemów operacyjnych i sprzętu komputerowego. Dodatkowo wydzielone dotąd ICS łączy się z sieciami biurowymi. Dwa podstawowe powody takiego postępowania to:

- kierownictwo firmy chce nie tylko mieć wpływ na sterowanie procesami produkcyjnymi, ale chce mieć także dostęp do jak największej ilości informacji o tych procesach w dowolnym miejscu i o każdym czasie;
- te informacje powinny być bezpośrednio dostępne dla systemów typu MES (ang. *Manufacturing Execution Systems*) czy ERP (ang.

Enterprise Resource Planning).

Wymienione fakty dają nowy jakościowo obraz współczesnych sieci przemysłowych – pojawiły się w nich nowe problemy z zapewnianiem bezpieczeństwa. **Razem – klasyczne sieci teleinformatyczne oraz sieci przemysłowe korzystające z nowych sposobów komunikacji** (Internet, sieci Wi-Fi, sieci komórkowe), **jako element systemów informacyjnych różnej skali** (obiektu, organizacji, państwa), **tworzą potencjalny obszar ataku terrorystycznego**.

Podstawową przesłanką pesymistycznej prognozy co do skuteczności ataków terrorystycznych na systemy informacyjne jest to, że tzw. „pole rażenia” jest niezwykle szerokie. Celem ataku, ze względu na oczekiwane skutki, może być:

1. uniemożliwienie przesyłania informacji,
2. uniemożliwienie przetwarzania informacji,
3. ingerencja w informację:
 - a) (nieuprawnione) zapoznanie się z treścią informacji, tzn. naruszenie *tajności*,
 - b) (nieuprawnione) zmodyfikowanie informacji, tzn. naruszenie *integralności*.

Celem ataku, ze względu na sposób przeprowadzenia i cel (ang. *target*) może być (specyfikacja, na potrzeby przykładu, została ograniczona do punktu 1 poprzedniej listy, tj. uniemożliwienia przesyłania informacji):

- a) atak fizyczny (zniszczenie) na linie przesyłowe (łącza),
- b) atak fizyczny (modyfikacja) na linie przesyłowe,
- c) atak fizyczny (zniszczenie) na sieciowe urządzenie nadawcze/odbiorcze,
- d) atak fizyczny (modyfikacja) na sieciowe urządzenie nadawcze/odbiorcze,
- e) atak logiczny (modyfikacja) na sieciowe urządzenie nadawcze/odbiorcze,
- f) atak logiczny (DDoS, ang. *Distributed Denial of Services*) na serwery i inne przetwarzające informację urządzenia w sieci,
- g) atak fizyczny (np. zniszczenie linii energetycznych, obiektów budowlanych, urządzeń zapasowych) na infrastrukturę zasilającą urządzenia sieciowe.

Każdy z wymienionych ataków może mieć wiele „wariantów wykonawczych”, np. dla c) może to być:

- bezpośredni atak terrorystyczny (nieuprawniona osoba dostała się do urzędzeń i je zniszczyła);
- pośredni atak terrorystyczny, np. spowodowanie zalania i tym samym zniszczenia urzędzeń, zniszczenie (np. wysadzenie) budynku, w którym znajdują się urzędzenia itp.;
- zniszczenie urzędzeń przez personel obsługujący na skutek spowodowanego błędu obsługi (np. użycie odpowiednio spreparowanej instrukcji obsługi lub, ogólnie, działania socjotechniczne);
- zniszczenie urzędzeń przez personel obsługujący, zmuszony np. porwaniem rodziny.

Do tego należałoby uwzględnić możliwość ataków złożonych oraz przeciążeniowych¹². Łatwo zauważyć, analizując np. odpowiednie drzewo zagrożeń, że znaczącą rolę zaczyna odgrywać efekt skali, przejawiający się gwałtownym wzrostem liczby elementów, które, chcąc skutecznie atak zneutralizować, należałoby monitorować. Kłopot w tym, że takie monitorowanie wymaga:

1. wiedzy o zagrożeniach, podatnościach i możliwych scenariuszach realizacji zagrożeń oraz umiejętności analitycznych i technicznych;
2. operacyjnej współpracy w poziomych (a nie pionowych!) strukturach organizacyjnych raportowania, monitorowania i podejmowania decyzji z zakresu ochrony informacji (i ogólnie „bezpieczeństwa”);
3. odpowiedniego wyposażenia narzędziowego.

Skuteczna współpraca operacyjna (punkt 2 listy) wymaga ukierunkowanego i szybkiego przepływu informacji. Można, jako pewnik, przyjąć, że wraz ze wzrostem liczby osób uwikłanych w taką współpracę, przepływ informacji i cykl decyzyjny będzie się wydłużał. Niestety, polskie prawo, również to aktualnie tworzone, nie przyczynia się do optymalizacji współpracy w ramach struktur z punktu 2 ww. listy.

Warto zwrócić także uwagę, że jeżeli weźmie się pod uwagę system informacyjny, w jego zakresie mieści się także oddziaływanie psychologiczne terrorystów poprzez treści umieszczane na stronach WWW i portalach

¹² Np. wyłączenie, poprzez odpowiedni atak, z eksploatacji współpracujących urzędzeń, być może słabiej chronionych, powoduje przeciążenie i, przynajmniej czasowe, wyłączenie działania tych urzędzeń, które są głównym celem napastnika.

społecznościowych.

Podsumowanie

Uzasadnienie pesymistycznej prognozy, wyrażonej w tym artykule, można podsumować następująco:

1. Szerokie, w praktyce nie do skutecznego kontrolowania, pole ataku dla terrorystów.

2. „Poszatkiwane”, niespójne widzeniem problemu – spojrzenie przez pryzmat infrastruktury krytycznej państwa, „cyberprzestrzeni RP” (cokolwiek by to miało znaczyć), kategorii informacji (niejawne, dane osobowe, tajemnice prawnie chronione), rodzajów zabezpieczeń technicznych i fizycznych oraz zakresów kompetencji i odpowiedzialności urzędów i urzędników różnych. Daje to dobrą podstawę przesłankom z punktu 3 i 4.

3. Przerosty organizacyjne – jak uczy historia, w USA zorientowano się o tym dopiero po ataku na WTC, który udał się, pomimo dużej ilości różnych instytucji, agencji i ludzi dbających o „bezpieczeństwo” USA. W praktyce sprawdza się to, co jest proste. Do skutecznego przeciwdziałania potrzebna jest np. szybka reakcja, która w proponowanym systemie hierarchicznym¹³ i w proponowanym cyklu oceny i zbierania danych¹⁴ na pewno nie będzie miała miejsca.

4. Bałagan terminologiczny – mnożenie pojęć, szczególnie tych z przedrostkiem „cyber”, przyczynia się tylko do powstania chaosu informacyjnego.

5. Brak wśród ludzi tworzących prawo znajomości technicznej strony problemu, np. wydaje im się, że Internet to jest coś, w czym można wytyczyć granice państwowe (stąd np. „cyberprzestrzeń RP”¹⁵) oraz powierzenie zarządzania bezpieczeństwem informacyjnym urzędnikom, a nie fachowcom.

Uważamy, że kolejność wymienionych pięciu przesłanek określa jednocześnie ich wagę dla problemu.

¹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z dn. 21.05.07).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. nr 83).

¹⁵ Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016. Wersja 1.1, Warszawa. Czerwiec 2010.

REFERENCES

1. *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*, Lizbona 19-20 listopada 2010 r.
2. Liderman K., *O zagrożeniach dla skutecznej ochrony informacji, przetwarzanej w sieciach i systemach teleinformatycznych, powodowanych nowomową*, Biuletyn IOZ. Nr 2, WAT, Warszawa 2011 (w druku).
3. Raport MSWiA o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.
4. *Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016*. Wersja 1.1. Warszawa. Czerwiec 2010.
5. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa. 2007 r.
6. *Strategy for Operating in Cyberspace*. USA Department Of Defense, Lipiec 2011 r.



Visegrad Group Safety



PETER POTASCH

TRAFFIC OFFENCES FROM THE EU AND V4 PERSPECTIVE – AN ELEMENT OF SAFETY¹

JUDr. PhDr. Peter Potasch, PhD.

Paneuropean University in Bratislava – Faculty of Law,

Department of Administrative Law, Financial Law
and Environmental Law

peter.potasch@uninova.sk

ABSTRACT

The presented study deals with the issue of safety on European roads. Special attention is paid to the fact that every year thousands of people die on European roads with some of the V4 countries presenting negative statistical features to this end. At the same time, the study deals with the general fact that many offences are caused by foreign drivers on the territory of other Member States than the Member State of registration (of their vehicle). From the point of psychology, one must mention that drivers have a tendency not to follow legal rules if they know that in a short period of time they will leave the territory of the host Member State and will return to their Member State of residence (home Member State). In such cases it is almost impossible for the Member State where the offence took place, to enforce the fine or other sanctions that apply to the offence committed by a foreign driver on their territory. The psychological determinant that imposed fines cannot be enforced in a foreign country leads to dangerous driving in many cases. The V4 countries are not an exception to this. All these facts led to the adoption of a new European Directive in September 2011. The aim of this Directive is to reduce accidents and traffic offences on European roads and to improve the level of safety for all road users in the EU. Bearing in mind that all V4 countries are also Member States of the EU, there are no doubts about the fact that this Directive will create a set of new rights and obligations especially in relation to the national police forces of the respective countries. The presented study deals with the basic features of the above Directive.

¹ The study/paper was prepared for the IV. International Scientific Conference on Quality in Action on Internal Safety of the Visegrad Group countries from the European Perspective held in Józefów, Poland (21 November 2011)

KEYWORDS: *traffic, road, safety, offence, Visegrad, EU, European Union, statistics, Poland, Slovakia, Hungary, Czech Republic*

INTRODUCTION

Every year, thousands of people die on European roads. Their death is caused by a number of factors, however, one of the most serious and frequent ones is simply the fact that drivers are not willing to follow the national laws and rules on driving. It is not surprising to say that the ways people drive in European countries differ enormously. While in some Member States the drivers are relaxed and concentrated, in other countries, they have more “passion” for driving often resulting in causing death. There are many other factors that influence road safety such as the quality of the roads, the quality of road signs etc. Nevertheless, one of the key factors determining the quality and discipline of drivers is the legal system, especially traffic laws and their efficiency.

In order to support the above information with some statistical data, it can be mentioned that the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Sweden and the Netherlands belong to the safest countries with “only” 38 to 39 traffic fatalities per million inhabitants in 2009. On the other hand in Greece this number was 129 and in Romania: 130. The numbers for the Visegrad 4 countries are somewhat lower and are as follows:

Slovak Republic: 71 fatalities per million inhabitants (2009), **Hungary:** 82 fatalities per million inhabitants (2009), **Czech Republic:** 86 fatalities per million inhabitants (2009), **Poland:** 120 fatalities per million inhabitants (2009)².

The average value of the same kind for the EU as a whole is 70 fatalities per million inhabitants (2009), which means that all V4 countries are above this value – with Slovakia being slightly over the value and with Poland being highly over the average. Hungary and Czech Republic are approximately in the middle scale but still about the average value of the EU. Although very sad, causing death is only the peak of the pyramid. There are hundreds of other types of traffic offences in which death is not involved. Nevertheless, with the borders open, with the possibility of free driving on the territory of another Member State and without having to undergo any strict formalities, thousands of drivers cross borders daily either for pleasure or work (professional drivers). In the course of driving their vehicles, they often commit traffic offences. At the same time, know-

² http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/gis/mapcare_fatal_2009.pdf

ing the system of traffic policing in many countries, also those in the V4 countries, those who commit the offence are often not prosecuted. If they happen to be stopped by the police or other relevant traffic authority, they are sometimes fined or some other penalties are imposed on them in line with the laws of the country in which they have committed the traffic offence.

Knowing, however, that in some hours or days they will leave the territory of the country and probably will not ever return there, drivers often have a tendency not to pay the fine at all. From the point of psychology, if drivers know that committing a traffic offence abroad will not cause them any problems once they return home, may make – under certain circumstances – the way they drive even more dangerous. Every day, hundreds and thousands of people cross borders that exist between the V4 countries usually for shopping, holidays or other leisure activities, some of them for professional reasons. All these drivers represent a potential threat on the roads of the territory of the host country, either by causing injury or death to themselves or other individuals present on the roads. Of course, the possibility of causing damage to the property of others shall not be omitted either. In all these cases, if the offence is investigated or dealt with on the spot, the driver (in most cases) accepts the fine ticket and leaves the place (unless a more serious accident was caused or a criminal act is involved etc.).

Why is this topic interesting from the European perspective?

While non-residents represent around 5% of the road users in the EU countries for which such data are available, the proportion of non-resident drivers committing speeding offences is in the range of 2.5% to 30%³. These figures suggest that non-resident drivers are quantitatively well involved in speeding offences.^{4 5}

Speeding, driving under the influence of alcohol, not using seat belts, driving under the influence of drugs and using a mobile phone while driving belong to the most frequent offences which sometimes cause death on European roads. The EU understands this problem and through its institutions and agencies it has been implementing various policies and actions. In the presented study we will only focus on the Cross-Border Enforcement

3 2.5% in Denmark, 4% in Finland, 6% in the Netherlands, 8% in Catalonia (Spain), 14% in Belgium, 15% in France, and 30% in Luxembourg.

4 In France, for instance, their share in traffic is 5.5%, but their share in offences is 15%. The corresponding figures in the Netherlands are 4.1% traffic share, but 6% share in offences.

5 Council of the European Union, Press Release, 14413/11

Directive that was adopted by the European Parliament in July this year (2011). On the 29th September 2011 ministers of the 27 Member States of the EU gave their formal approval for the Cross-Border Enforcement Directive. One of the main aims of the adoption of the Directive was the reduction of fatalities on European roads and to make the enforcement of traffics sanctions more real in the cross-border perspective. Until now, if a Slovak driver caused a traffic offence in Poland while on a shopping trip in Nowy Targ or a Czech driver was speeding on his way to the High Tatras etc., if stopped by the police a fine ticket would be issued in their name (unless they were willing to pay the fine on the spot). Upon their arrival at their home country, they were “at safe” since the authorities of the other state had no mechanism on enforcing the fine imposed in Slovakia by Slovak authorities in Poland etc. (unless special arrangements existed). Technically, until now, a driver of any Member State was discriminated against a driver of another Member State for the same traffic offence. The citizen of that Member State was usually easier to detect and punish, while the “visiting” driver had a possibility of escaping a fine. The Directive of the European Parliament and of the Council facilitating the cross-border exchange of information on road safety related traffic offences⁶ (in this paper also referred to as “the Directive” or “Directive”) was adopted by the Council at the end of September 2011 and it aims to combat road traffic offences that considerably jeopardise road safety, by facilitating cross-border exchange of information. A member state in which an offence has been committed with a vehicle registered in another member state will be able to identify the holder of the vehicle and investigate who is personally liable for the offence, so that sanctions can be enforced. This will also help ensure equal treatment of drivers irrespective of their country of residence. According to an impact assessment carried out by the Commission, up to 5 000 lives could be saved every year by the application of such a measure.⁷

1. THE DIRECTIVE

As suggested in the text above, traffic offences are often not prosecuted and punished if committed by a vehicle registered in a Member State other than the Member State in which the offence was committed. This applies even more in those situations in which the offence is recorded by automatic means (e.g. audio visual tools) without the offender coming into

⁶ At the moment of writing this study, the Directive has not been officially published yet.

⁷ Council of the European Union, Press Release, 14413/11

direct interaction with the enforcing authority. Under this new Directive, Member States will provide each other with access to the database of registered vehicles in order for the foreign enforcing authority to be able to identify the owner or holder of the vehicle and to be able to proceed with the imposition of a penalty for the offence committed. After identifying the person who committed the offence, the Member State on the territory of which the offence has been committed will approach the offender with a letter informing the offender on the facts of the case. The key rule is, that whether the conduct constitutes a traffic offence will be determined by the law of the country where the conduct occurred and if so, it will be prosecuted in line with the laws of that very country.

Three Member States (The United Kingdom, Ireland and Denmark⁸) do not participate on the measure (nevertheless, they have to possibility of joining it later). The Directive will have to be implemented into the national legal system within two years following its official publication.

According to Article 87 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.

Following this principle, the European Parliament and the Council may in line with the ordinary legislative procedures establish measures concerning the collection, storage, processing, analysis and exchange of relevant information etc.

The Directive in its Preamble clearly states that the Directive itself is a measure adopted in line with Article 87 par. 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union. On the other hand, one must bear in mind that par. 2 of the above mentioned Article provides us with a reference to Article 87 par. 2 of the TFEU and in this Article there is no mention of other offences than criminal offences, most importantly, there is no mention of offences of administrative nature. Not going into deep analyses about the issue since it would be worth a special study, in the presented study we will deal only with the key issues of the Directive as adopted by the Parliament and the Council. Understanding the main motives of the Union, especially to improve road safety and to reduce fatalities, injuries and material damages on European roads, there are no doubts that the Directive is a good starting point for such measures.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sk/pressroom/content/20110629BKG22876/html/Cross-border-traffic-offence-penalties-to-improve-road-safety>

The main objective of the Directive is to protect all road users on European roads by facilitating the cross-border exchange of relevant information. The Exchange of information to this extent shall apply to traffic offences and the enforcement of sanctions if the offence committed in one Member State was committed with a vehicle registered in another Member State, i.e. other than the Member State where the offence took place.

Nevertheless, one must also mention that the Directive – as adopted – **does not apply to all traffic offences** punishable in compliance with the national legal systems. Bearing in mind this fact, the Directive's scope relates only to the following offences:

a) **speeding** – in the most general sense, speeding refers to exceeding the speed limit in force in the Member State where the offence took place (for the specific type of vehicle and type of road)

b) **non-use of seat-belts** – unlike in the case of speeding, this offence has a European dimension as well: it is committed if the person fails to comply with the requirement to wear a seat-belt or use a child-restraint according to the relevant European Directive⁹ or if the relevant person fails to comply with the laws of the Member State where the offence took place (offences relating to wearing seat-belts or child restraints)

c) **failing to stop at a red traffic light** – in this case, the European law again provides a reference to the laws of the Member States where the offence took place. In the gist of it, this offence is committed if one fails to stop at a red light or any other signal with a „stop“ effect (in line with the laws of the Member State)

d) **driving under the influence of drugs and drink-driving** – refers to the driving a vehicle if impaired by drugs or other substances having a similar effect, the second offence mentioned in this section refers to driving a vehicle if impaired by alcohol. In both cases, in order to establish the liability of the person involved, the national law of the Member States where the offence took place, applies.

f) **failing to wear a safety helmet** - the laws of the Member State may define an obligatory use of a safety helmet. Failure to do so may result in an offence punishable according to the national laws of the Member State.

g) **use of a forbidden lane** – is an offence, in which in line with the national law of the Member State, a special section of the road was used by a driver without legal justification (e.g. emergency lanes, public transport

⁹ Council Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 relating to the compulsory use of safety belts and child-restraint systems in vehicle, OJ L 373, 31.12.1991, p. 26.

lanes, closed lanes etc.)

h) **illegal use of a mobile telephone or any other communication device while driving** - the laws of the Member State may define that using a mobile phone or some other communication device while driving a vehicle constitutes a traffic offence. If so, the law of the Member State will be applicable.

Although not all parties involved were satisfied with the outcome (since many road-safety organisations wanted for the Directive to have a broader scope of application) but the adopted version seems to be a smart compromise. An interesting thing we must mention especially in relation to some laws is the fact, that the two key terms used by the Directive are: „**a vehicle**“ and „**a holder of a vehicle**“. The term vehicle has a rather broad legal definition in the Directive and it refers to any power-driven vehicle including motorcycles which is normally used for carrying persons or goods by road. However, the definition of „holder of the vehicle“ may cause some difficulties in the implementing phase. The holder of the vehicle is the person in whose name the vehicle is registered as defined in the law of the Member State of registration. A problem occurs if – according to the law of the Member State – the one who committed the offence is liable for the offence and not the person who holds the vehicle. This situation may occur e.g. in Slovakia. According to the Slovak Act on Petty Offences and the Road Transport/Traffic Acts, public authorities have the duty to sanction the driver not the holder of the vehicle. In many cases, the holder of the vehicle is not the person who committed the traffic offence. Although there are various legal instruments in the Slovak laws that may request the cooperation of the holder of the vehicle as to the identification of the person who was driving the car at the moment of committing the offence, the situation is somewhat more complicated and in many cases, the person who committed the crime – cannot be identified – at all. The key idea of the Directive is the Exchange of information. In order to make such exchange more efficient, each Member State is obliged according to Article 4 par. 3 of the Directive designate a „national contact point“. The operation of the national contact point will be governed by the laws of the Member State. The Directive is based on the principle that national contact points gain access to the vehicle registration data of other Member States when investigating offences mentioned above. The access shall apply to details relating to vehicles and the owners and/or holders of vehicles in another Member State. The data elements necessary to conduct the search shall be in compliance with Annex I. to the Directive thus

shall be as follows:

Table 1:

Data elements related to the search:

(Note: M = mandatory when available in national registry, O = optional, ² = Harmonised document abbreviation, see Council Directive 1999/37/EC of 29 April 1999)

Item	M/O ¹	Remarks
Data relating to the vehicle	M	
Member State of registration	M	
Licence number	M	(A ²)
Data relating to the offence	M	
Member State of the offence	M	
Reference date of the offence	M	
Reference time of the offence	M	
Purpose of the search	M	Code indicating the type of offence as listed 1 = Speeding 2 = Drink-driving 3 = Non use of seat belt 4 = Failing to stop at red traffic light 5 = Use of forbidden lane

Table 2:

Data elements provided (relating to vehicles):

(Note: M = mandatory when available in national registry, O = optional, ² = Harmonised document abbreviation, see Council Directive 1999/37/EC of 29 April 1999)

Item	M/O ¹	Remarks
Licence number	M	
Chassis number/VIN	M	
Country of registration	M	
Make	M	(D.1 ²) e.g. Ford, Opel, Renault, etc.
Commercial type of the vehicle	M	(D.3) e.g. Focus, Astra, Megane
EU Category Code	M	(J) mopeds, motorbikes, cars, etc.

Table 3:**Data elements provided (relating to holders or owners of the vehicle):**

(Note: M = mandatory when available in national registry, O = optional, ² = Harmonised document abbreviation, see Council Directive 1999/37/EC of 29 April 1999)

Item	M/O ¹	Remarks
Data relating to holders of the vehicle		(C.1 ²) The data refer to the holder of the specific registration certificate.
Registration holders' (company) name	M	(C.1.1) Separate fields shall be used for surname, infixes, titles, etc., and the name in printable format shall be communicated.
First name	M	(C.1.2) Separate fields for first name(s) and initials shall be used, and the name in printable format shall be communicated.
Address	M	(C.1.3) Separate fields shall be used for Street, House number and Annex, Post code, Place of residence, Country of residence, etc., and the Address in printable format shall be communicated.

Item	M/O ¹	Remarks
Gender	O	Male, female
Date of birth	M	
Legal entity	M	Individual, association, company, firm, etc.
Place of Birth	O	
ID Number	O	An identifier that uniquely identifies the person or the company.
Data relating to owners of the vehicle		(C.2)The data refer to the owner of the vehicle.
Owners' (company) name	M	(C.2.1)
First name	M	(C.2.2)
Address	M	(C.2.3)
Gender	O	Male, female
Date of birth	M	
Legal entity	M	Individual, association, company, firm, etc.
Place of Birth	O	
ID Number	O	An identifier that uniquely identifies the person or the company.
		In case of scrap vehicles, stolen vehicles or number plates, or outdated vehicle registration no owner/ holder information shall be provided. Instead, the message "Information not disclosed" shall be returned.

Such searches shall have the nature of „automated search“, i.e. shall be based on an online-access procedure for consulting the database of one, several, or all of the Member States or of the participating countries. Any searches in the form of outgoing requests shall be conducted by the national contact point of the Member State of offence using a full registration number. At the same time, the Directive expressly defines that the Member State of the offence shall use the data obtained in order to establish who is personally liable for the road safety related traffic offence. Nevertheless, in Article 7 of the Directive, the Member State shall ensure the protection of personal data, i.e. they must ensure that the personal data processed under the Directive are rectified if inaccurate, or erased or blocked when they are no longer required. All these actions relating to data protection must be carried out within appropriate time periods and in compliance with the Framework Decision 2008/977/JHA. From the perspective of economics, the Directive sets forth that every Member State is obliged to bear its costs relating to the administration, use and maintenance of the software application enabling the exchange of information in compliance with the Directive.

2.THE PRACTICAL PROCEDURAL ASPECTS

The main aim of the Directive is to make the enforcement of sanctions imposed for traffic offences more efficient. Once the Member State of offence has received the relevant information from the vehicle registration database of another Member State, the Member State where the offence took place decides whether to initiate any follow-up proceedings. Such decision will have to be made according to the national laws of the Member State of offence. In case the Member State of offence decides to initiate proceedings relating to the traffic offence, they shall inform the relevant person – be it the owner, holder or otherwise identified person suspected of committing the offence – of the road safety traffic related offence. This information will be served on the relevant person according to the laws of the Member State of offence and it shall include the following information:

- a) the potential consequences of the offence the person is believed to have committed,
- b) the nature of the offence (see the applicable offences above)
- c) the place, date and time of the offence
- d) the title of the texts of the national law infringed
- e) the applicable sanctions

f) and if relevant – the device used for the detecting the offence

This letter is sent in the language of the registration document – or if available – in one of the official languages of the Member State of registration. It is worth mentioning that that the language issues are dealt with in the Directive with reference to the fundamental rights of the persons involved, however, the Directive uses the term „if available“. We strongly believe that the Member States or the EU shall make sure that full templates of such letters exist¹⁰ in all applicable language versions. This is not only a legal view, but also a practical one. If one of the aims of the Directive is to make the enforcement of traffic sanctions more efficient, it seems to be a must to use the appropriate language, i.e. the language of the person concerned.

The Directive provides the following English template of such letter¹¹:

[COVERPAGE]

[Name, address and telephone number of sender] [Name and address of addressee]

Information letter

regarding a road safety related traffic offence committed in

[name of Member State where the offence has been committed]

Page 2

On [date] a road safety related traffic offence committed with the vehicle with registration number, make, model was detected by [name of the responsible body].

[Option1]¹²

You are registered as the holder of the registration certificate of the above-mentioned vehicle.

¹⁰ When referring to full templates, the author refers not only to the basic text that is to be filled in, but also to all other potential texts that may be needed when filling in the templates (e.g. various language mutations of all the relevant traffic laws of all Member States etc.).

¹¹ Due to publication rules of the conference proceedings, the structure of the letter, the numbering of footnotes, font types etc. do not necessarily follow the structure as seen in the relevant Directive.

¹² Delete if not applicable.

[Option 2]¹³

The holder of the registration certificate of the abovementioned vehicle indicated that you were driving that vehicle when the road safety related traffic offence was committed.

The relevant details of the offence are described on page 3 below.

The amount of the financial penalty due for this offence is€ / national currency.

Deadline for the payment is

You are advised to complete the attached reply form (page 4) and send it to the address shown, if you do not pay this financial penalty.

This letter shall be processed in accordance with the national law of ... [name of the Member State of the offence].

Page 3

Relevant details concerning the offence:

(a) Data concerning the vehicle with which the offence has been committed:

Registration number:

Country of registration:

Make and model:

(b) Data concerning the offence:

Place, date and time where the offence has been committed:

Nature and legal classification of the offence:

speeding, non-use of seatbelt, failing to stop at a red traffic light, drink-driving, driving under the influence of drugs, failing to wear a safety helmet, use of a forbidden lane, illegally using a mobile telephone or any other communication devices while driving¹⁴:

Detailed description of the offence:

Reference to the relevant legal provision(s):

Description of or reference to the evidence for the offence:

¹³ Delete if not applicable.

¹⁴ Delete if not applicable.

(c) Data concerning the device that has been used for detecting the offence¹⁵:

Type of device for detection of speeding, non-use of seatbelt, failing to stop at a red traffic light, drink-driving, driving under the influence of drugs, failing to wear a safety helmet, use of a forbidden lane, illegally using a mobile telephone or any other communication devices while driving¹⁶:

Specification of the device:

Identification number of the device:

Expiry date for the last gauging:

(d) The result of the application of the device:

[example for speeding; other offences to be added:]

The maximum speed:

The measured speed:

The measured speed corrected for margin of error:

Page 4

Reply form

(please complete using block capitals)

A. Identity of the driver:

- Full name:
- Place and date of birth:
- Number of driving licence: ... delivered (date): ... and at (place):
- Address:

B. List of questions:

1. Is the vehicle, make ... registration number ... registered in your name? yes/no¹⁷

If not, the holder of the registration certificate is:

(name, first name, address)

2. Do you acknowledge that you committed the offence? yes/no¹⁸

3. If you do not acknowledge this, please explain why:

Please send the completed form within 60 days from the date of this information letter to the following authority:

¹⁵ Not applicable if no device has been used.

¹⁶ Delete if not applicable.

¹⁷ Delete if not applicable.

¹⁸ Delete if not applicable.

at the following address:

INFORMATION

This case will be examined by the competent authority of ...
[name of the Member State of the offence].

If this case is not pursued, you will be informed within 60 days after receipt of the reply form.

If this case is pursued, the following procedure applies:

[to be filled in by the Member State of the offence - what the further procedure will be, including details of the possibility and procedure of appeal against the decision to pursue the case. These details shall in any event include: Name and address of the authority in charge of pursuing the case; deadline for payment; name and address of the body of appeal concerned; deadline for appeal].

This letter as such does not lead to legal consequences.

CONCLUSION

Road safety has been a major concern for the EU for more than a decade. Bearing in mind that thousands of people die every year due to the lack of concentration or simply due to not following the relevant legal rules, the EU has come to the conclusion that the time has come to introduce some effective measures. Fines imposed in one Member State are often not executed due to the fact that foreign public authorities do not have access to the key information: the holder/owner of the vehicle with which the offence was committed. The Directive which is really new to the legal system of the EU and has been adopted only in September 2011 aims at making the enforcement of fines more efficient thus positively influencing the concentration of drivers and their willingness to follow the laws of the Member State. Although the Directive does not apply to all traffic offences (but only to some of them), it is considered a major step in improving traffic safety in EU Member States, including the road safety in all V4 countries. The study analyses the key elements of the Directive especially from the basic attributes of the legal regime by focusing on the relevant types of traffic offences and exchange of information.



Visegrad Group Safety



CZESŁAW MARCINKOWSKI

**THE ARMED FORCES OF THE VISEGRAD GROUP'S STATES
IN THE SUBREGIONAL FORMATIONS FOR PEACE KEEPING
AND CRISIS OPERATIONS**

**SIŁY ZBROJNE PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W SUBREGIO-
NALNYCH FORMACJACH PRZEZNACZONYCH DO OPERACJI POKO-
JOWYCH
I KRYZYSOWYCH**

dr Czesław Marcinkowski

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie
marcinkowski.wot@wp.pl

ABSTRACT

The study contents a review of selected areas dedicated to the military cooperation between the states of the Visegrad Group. It reveals its evolution from the simple forms, e.g. joint inspections through the framework of the Treaty on the Conventional Forces in Europe, including participation in the missions of the international organisations like in the common Multinational Division Central-South (MND-CS), until forming the joint Battle Group for the European Union. Visegrad Group states through cooperation with the new European structures returned to the area and the European defense structures. In particular, the role of ties with NATO structures and defense policy of the European Union. An important element of the V4 countries cooperation was the signing of a memorandum on the establishment of joint military units. Creating a common battle group is in progress. Currently invited to Ukraine to work well. It is anticipated That Eventually this battle group created in 2016.

KEYWORDS: *NATO, military cooperation, Three-national Brigade of the Peace Keeping Forces, policy of defense, martial prowess.*

WPROWADZENIE

Jeszcze w latach 80. w środowiskach dysydenckich w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech pojawiły się koncepcje nawiązujące do potrzeby koordynowania współpracy krajów Europy Środkowej. Po Jesieni Ludów państwa te znalazły się w politycznej pustce, którą chciały jakoś wypełnić. Prozachodni kierunek nowych elit przejmujących władzę doprowadził do zawierania szeregu umów politycznych o przyjaźni, współpracy i dobrym sąsiedztwie z państwami zachodnimi.

Pierwsze spotkanie konsultacyjne na najwyższym szczeblu z udziałem prezydentów, premierów i ministrów spraw zagranicznych Czechosłowacji, Polski i Węgier miało miejsce 9 kwietnia 1990 roku w Bratysławie. Nie przyniosło ono konkretnych rezultatów poza ogólnikowymi zapewnieniami o potrzebie koordynacji działań tych państw w zakresie polityki zagranicznej oraz ekonomicznej. Na tym etapie nie było jeszcze mowy o współpracy wojskowej. Przeciwno bardziej ścisłemu współdziałaniu występowały wówczas Węgry¹.

Prezydent USA George Bush podczas wizyty w Pradze w 1990 roku podkreślał, że żadne państwo środkowoeuropejskie nie może liczyć na szczególne względy w integracji ze strukturami Europy Zachodniej, a współpraca Polski, Czechosłowacji i Węgier będzie sprawdzianem ich dojrzałości politycznej i organizatorskiej.

Na drugim szczycie przywódców Czecho-Słowacji, Węgier i Polski zwołanym w Wyszehradzie w dniach 12-15 lutego 1991 roku zostało podpisane porozumienie o współpracy, a datę 15 lutego traktuje się jako dzień narodzin nowej organizacji bezpieczeństwa subregionalnego.

Niniejsze opracowanie jest pierwszą publikacją podejmującą próbę opisanie ewolucji współpracy wojskowej państw trójkąta Wyszehradzkiego (a później Grupy V4). Skupia się na praktycznych działaniach realizowanych przez wojska, lecz wynikających z pobudek politycznych po transformacji społeczno-politycznej przełomu lat osiemdziesiątych i pięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Treści zawarte w opracowaniu podejmują dość szerokie i zdawałoby się odległe problemy - od implementacji Traktatu CFE do formowania skrzy-

¹ W tym czasie Węgry wiązały promocję swoich interesów w Europie Zachodniej poprzez tzw. Grupę Adria, która później przekształciła się w Heksagonale, a następnie w Inicjatywę Środkowoeuropejską. Drugą ważną przyczyną był fakt, że Węgry stały w przededniu swoich pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych. Ich reprezentanci mieli w związku z tym mało wiarygodny mandat do podejmowania decyzji politycznych.

dła lotnictwa transportu strategicznego. Jednak takie podejście do tematu wynika z faktu, że te wszystkie działania państw Grupy Wyszehradzkiej obejmują obszary operacji pokojowych i kryzysowych.

1. ISTOTA WSPÓŁPRACY WOJSKOWEJ PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Grupa Wyszehradzka (V4) funkcjonuje, nie posiadając żadnych rozbudowanych struktur zarządzających czy administracyjnych. Jediną jej instytucją formalną pozostaje **Sekretariat Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego**, którego siedziba mieści się w Bratysławie.

Tym niemniej przywódcy państw Trójkąta, a następnie Grupy Wyszehradzkiej (V4) potrafili stosunkowo szybko i sprawnie nawiązać współpracę polityczną, a poprzez zaangażowanie ministrów obrony - również w sferze wojskowej.

Potwierdzeniem, że współpraca w tym obszarze jest ciągła i dalej konsekwentnie się rozwija, może być na przykład spotkanie szefów Sztabów Generalnych państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4), jakie miało miejsce w dniach 23-24 kwietnia 2009 roku w Sopocie. W spotkaniu uczestniczyli ze strony: czeskiej – gen. dyw. Josef Proks, węgierskiej – generał Laszlo Tömböl; słowackiej - generał Lubomir Bulik, a obowiązki gospodarza pełnił generał Franciszek Gągor. Zasadnicze problemy spotkania ogniskowały się m.in.:

- na sposobach radzenia sobie przez wojska z oszczędnościowymi metodami szkolenia w czasie kryzysu gospodarczego;
- na poszukiwaniu najbardziej efektywnych i skutecznych metod zarządzania siłami zbrojnymi;
- na omówieniu realizacji wniosków i ustaleń podjętych na spotkaniu w 2008 roku;
- na potwierdzeniu woli utworzenia Wyszehradzkiej Grupy Bojowej, która miałaby osiągnąć gotowość do działania w 2015 roku;
- na ocenie zawartości katalogu bazy szkoleniowej oraz poligonów, na których miałyby szkolić się pododdziały tworzonej grupy bojowej;
- na podjęciu pomysłu utworzenia na terytorium Węgier bazy dla wspólnej floty strategicznego transportu powietrznego.

Integracyjny charakter tego spotkania i całego, szerszego procesu integracji państw Grupy Wyszehradzkiej z sąsiadami z regionu Europy Środkowo-Wschodniej podkreśla fakt udziału w drugim dniu debaty de-

legacji z Ukrainy (szef Sztabu Generalnego generał S. Kuryczenko) oraz szefów sztabów Generalnych Litwy, Łotwy i Estonii².

2. IMPLEMENTACJA TRAKTATU CFE

Podpisany w 19 listopada 1990 roku w Paryżu Traktat o Redukcji Konwencjonalnych Sił Zbrojnych w Europie³ (CFE Treaty - *Conventional Force in Europe*) na Nadzwyczajnym Spotkaniu KBWE (obecnie OBWE) wszedł w życie 17 lipca 1992 r. Jest międzynarodowym porozumieniem dotyczącym (w trakcie podpisywania) 16 państw Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz 14 państw byłego Układu Warszawskiego i powstałych w wyniku rozpadu ZSRR.

Anachronizm wynegocjowanego traktatu był widoczny w szybko zmieniającej się sytuacji polityczno-społecznej w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Po zjednoczeniu Niemiec państwa Europy Środkowej: Polska, Czecho-Słowacja oraz Węgry złożyły oświadczenie interpretacyjne, w którym stwierdzono, że termin „grupa państw” jest określeniem „*odnoszącym się wyłącznie do celów związanych z realizacją traktatu*”.

Państwa Trójkąta Wyszehradzkiego (Czechosłowacja, Polska i Węgry), a obecnie Grupy Wyszehradzkiej z mocy traktatu włączyły się w jego realizację⁴, nawiązując przy tym dość daleko idącą współpracę. Wspomniane już wyżej „oświadczenie interpretacyjne” stanowiło *de facto* pierwsze oficjalne, wspólne wystąpienie.

Drugim krokiem oraz ciekawą formą i jednocześnie próbą ujednoczenia stanowisk państw Trójkąta Wyszehradzkiego było spotkanie przedstawicieli Centrów Weryfikacji (*The Meeting of the Representatives of the Verification Centres*) zorganizowane w Warszawie w dniach 3-4 lutego 1993 roku⁵.

W kolejnych miesiącach i latach implementacji Traktatu CFE wypracowane zostały inne, praktyczne formy współpracy m.in.:

- niepisana umowa dżentelmeńska o wzajemnym nieinspekcjonowaniu swoich obiektów weryfikacji (niewysyłaniu zespołów inspekcyjnych);
- udziale inspektorów państw trójkąta we wspólnych przedsięwzię-

2 M.K., A.I., 2009,

3 Kłudka, Marcinkowski, 1996, s. 86-91

4 Marcinkowski, 1996, s. 91-95

5 autor był jednym z pomysłodawców i współorganizatorem tego spotkania.

ciach (kursach, konferencjach) realizowanych na rzecz podniesienia wiedzy inspektorów;

- udziale inspektorów państw trójkąta w zespołach inspekcyjnych państw drugich, realizujących kontrolę w innych państwach.

W ramach kursów dla inspektorów traktatu CFE dużą popularnością i dobrym profesjonalnym poziomem cieszyły się kursy organizowane w m. Komorní Hradek (Czechy). Od 1994 roku kursy ukończyło 15 polskich inspektorów oraz 18 węgierskich i 22 słowackich (z innych państw, również NATO i Ukrainy, nie podaję danych, gdyż nie dotyczą tematu). Ostatni kurs dla inspektorów Traktatu CFE został zorganizowany w dniach 18-24 czerwca 2006 roku i ze strony polskiej uczestniczył w nim jeden oficer.

Podobne kursy były w latach 2000-2004 organizowane przez Węgry i uczestniczyło w nich pięciu polskich oficerów. Polska tylko jeden raz zaprosiła inspektorów Traktatu CFE z państw wyszehradzkich na podobny kurs w 1997 r.

3. TRÓJNARODOWA BRYGADA SIŁ POKOJOWYCH

Ministrowie obrony Polski, Słowacji i Czech 30 maja 2001 roku podpisali w Bratysławie⁶ memorandum w sprawie utworzenia wspólnej formacji wojskowej. W dokumencie wyraża się wolę powołania wspólnej Brygady Zmechanizowanej (BZ), bazującej na elitarnych batalionach trzech państw:

- ze Słowacji - batalion zmechanizowany (bz) z Levočí;
- z Czech - dywizjon artylerii (da);
- z Polski - 6 batalion desantowo-szturmowy (bds) z Gliwic.

Ważną datą w historii tworzenia Wielonarodowej Brygady był 18 lipca 2001 roku. Na spotkaniu wiceministrów obrony ds. Polityki Obronnej Polski i Słowacji w Tatrzańskich Zrubach (Słowacja) zalecono przyspieszenie procesu tworzenia brygady m.in. poprzez utworzenie dowództwa i sztabu do końca maja 2002 roku – czyli przed planowanym na listopad 2002 roku „szczytem” NATO w Pradze. Na mocy tej decyzji już 28 sierpnia Trójstronna Grupa Koordynacyjna posiadała opracowany „Harmonogram Tworzenia Brygady”.

20 września 2001 roku w Oravskym Podzamku (Słowacja) ministrowie obrony Czech – Jaroslav Tvrdnik, Polski – Bronisław Komorowski i Słowacji – Josef Stank podpisali „**Umowę między Rządem**

⁶ Marcinkowski, 2010, s. 494

Rzeczypospolitej Polski, Rządem Republiki Czeskiej i Rządem Republiki Słowacji w sprawie utworzenia Brygady Międzynarodowej”. Na tej bazie rozpoczęto intensywne prace nad opracowaniem tekstu „Porozumienia Technicznego” i innych zasadniczych dokumentów koniecznych dla przyszłego dowództwa brygady. Podczas tego spotkania uzgodniono strukturę brygady, sprzęt i wyposażenie oraz ustalono skład podstawowego sztabu, do którego Czechy i Polska wydzieliły po 6 oficerów, a Słowacja 10 żołnierzy zawodowych.

Artykuł 5 „Umowy ...” określa możliwe warianty użycia Brygady, której zasadniczym celem powstania jest udział w operacjach pokojowych prowadzonych przez NATO lub Unię Europejską. Brygada może być użyta całością sił lub wybranymi elementami strukturalnymi. Ponadto ustalono, że jednostki narodowe wydzielane do składu Brygady kierowane będą w rejon operacji pokojowych na zasadzie dobrowolności⁷ i będą dostępne także dla celów narodowych. Kontyngenty narodowe wydzielane w skład Brygady będą wspierane podczas operacji pokojowej przez Narodowe Elementy Wsparcia (NSE – *Nationaal Support Element*), które nie będą w podporządkowaniu koordynacyjnym.

Na kolejnym spotkaniu Trójstronnej Grupy Koordynacyjnej w Nitrze (19-20 marca 2002 r.) opracowano budżet na 2002 i 2003 rok, wstępną wersję znaku brygady i harmonogram działania brygady na 2002 rok. Natomiast 21 marca w Topolčanach szefowie Sztabów Generalnych zainteresowanych trzech państw:

- ze strony czeskiej gen. armii Jiri Šedivy;
- ze strony polskiej gen. broni Czesław Piątas;
- ze strony słowackiej gen. por. Milan Cerovsky

podpisali „Porozumienie Techniczne”, które zawiera szczegółowe ustalenia dotyczące kompetencji dowódcy Brygady, personelu kwatery, obsady stanowisk i zasad ich rekrutacji, struktury organizacyjnej, wyposażenia, kwestii szkoleniowych, logistycznych i finansowych.

Tworząc strukturę kompatybilną do wymogów Sojuszu Północnoatlantyckiego (rysunek nr 3), Brygada miała uczestniczyć w operacjach pokojowych wspólnie z innymi jednostkami wojskowymi NATO i/lub Unii Europejskiej. Przewidywano, że gotowość bojową Brygada osiągnęłaby z początkiem 2005 roku. Tymczasem od 1 stycznia 2003 r.

⁷ - zapisy Art. 5 przypominają ustalenia dotyczące Brygady Wielonarodowej SHIRBRIG.

w Topolčanach (Słowacja) rozpoczął działalność międzynarodowy sztab jednostki⁸, który przygotowuje organizacyjnie i merytorycznie (m.in. poprzez serię ćwiczeń sztabowych i z wojskami) Brygadę do wypełniania zadań mandatowych w rejonach konfliktowych.

30 maja 2003 roku w Topolčanach, z udziałem ministrów obrony i szefów Sztabów Generalnych, odbyła się uroczysta inauguracja funkcjonowania dowództwa i sztabu Wielonarodowej Brygady Czesko-Polsko-Słowackiej. Oficjalne uroczystości odbyły się na rynku w Topolčanach, podczas której 9 oficerów, którzy wnieśli duży wkład pracy w powstanie Wielonarodowej Brygady, wyróżniono medalami narodowych resortów obrony.

Trójnarodowa brygada została rozwiązana na mocy deklaracji podpisanej 25 maja 2005 roku w Komornim Hradku przez ministrów obrony zainteresowanych państw, po uznaniu, że została spełniona misja polityczna.

4. MND CS – IRAK

Na szczególne, chociaż krótkie (z racji tematyki konferencji i niniejszego opracowania) zasygnalizowanie wymaga powstanie pod polskim dowództwem Wielonarodowej Dywizji (MND CS – *Multinational Division Centr-South*) do Sił Stabilizacyjnych w Iraku.

Z chwilą wyrażenia zgody na przyjęcie przez Polskę odpowiedzialności za strefę Centralno-Południową w Iraku szereg państw z Europy Środkowo-Wschodniej wyraziło zainteresowanie udziałem w tej międzynarodowej formacji. Konferencja generowania sił do dywizji rozpoczęła się 22 maja w Warszawie. W trakcie konferencji zaprezentowano formułę organizacyjną polskiej kontrybucji, a przedstawiciele państw „chętnych i gotowych” do udziału w polskiej dywizji informowali o swoich potencjalnych, narodowych możliwościach partycypacji w międzynarodowej strukturze. Państwa Grupy Wyszehradzkiej zadeklarowały do wspólnej dywizji pododdziały wojskowe w sile: Węgry – 300 żołnierzy, Słowacja -75 oraz do dowództwa dywizji Węgrzy – 10 oficerów⁹.

Czechy również uczestniczyły w siłach stabilizacyjnych w Iraku, lecz występowali w składzie jednej z amerykańskich dywizji.

W operacji „**Iraqi Freedom**” w Międzynarodowej Dywizji Południe-

8 - na pierwszego dowódcę wyznaczono płk. Mikulisa Regulisa (Słowacja), na zastępcę dowódcy płk. Wojciecha Klimasa (Polska), a na szefa sztabu ppłk. Antonína Vicha (Czechy).

9 Tyszkiewicz A., 2004 s. 7

Centrum od września 2003 roku uczestniczyło 26 państw, a w tym (co wymaga podkreślenia) w strukturach:

- 1 BCT (*Brigade Combat Team*) funkcjonowała polsko-litewsko-łotewska batalionowa grupa bojowa (Battle Group);
- 2 BCT była wystawiona samodzielnie przez Ukrainę.

W kolejnych latach skład i struktura MND CS ulegała zmianie wraz z ewolucją sytuacji polityczno-militarnej, ale to stanowi temat innego opracowania. Polska wycofała swoje wojska z Iraku w 2008, roku pozostawiając jedynie niewielki kontyngent realizujący zadania szkoleniowe w stosunku do armii irackiej.

5. GRUPA BOJOWA UE PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Wraz z ewolucją i doskonaleniem zasad Wspólnej Polityki Obronnej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (CSDP – *Common Security and Defense Policy*) narodziła się idea powołania wspólnej Grupy Bojowej państw wyszehradzkich.

W 2007 roku ministrowie obrony państw Grupy Wyszehradzkiej zadeklarowali wolę utworzenia Wyszehradzkiej Grupy Bojowej, którą zaakceptowali Szefowie Sztabów. W zamyśle inicjatorów było zaproszenie do udziału w tej formacji Ukrainy.

Jednymi słabymi punktami tej idei był brak konkretnej daty gotowości Grupy Bojowej oraz brak decyzji, które państwo będzie wiodące (tzw. *lead nations*).

Prace nad formowaniem Grupy Bojowej nabrały przyspieszenia po 12 maja 2011 roku, kiedy to ministrowie obrony V4 uzgodnili ostatecznie, że Polska będzie przewodniczyć grupie bojowej, a Ukraina również będzie państwem uczestniczącym w strukturach bojowych grupy. Ważnym ustaleniem było określenie terminu funkcjonowania, czyli osiągnięcia gotowości operacyjnej Wyszehradzkiej Grupy Bojowej – w pierwszej połowie 2016 roku.

6. MIĘDZYNARODOWA JEDNOSTKA TRANSPORTU POWIETRZNEGO

Zapowiedzenie podczas spotkania w Sopocie utworzenia na terytorium Węgier bazy dla wspólnej floty strategicznego transportu powietrznego wkrótce stało się faktem¹⁰. Już 27 lipca 2009 roku w bazie

¹⁰ „Przegląd Wojsk Lotniczych” nr 9/2009.

węgierskich sił powietrznych w Papie przeprowadzono uroczystość inauguracji Międzynarodowej Jednostki Transportu Powietrznego (HAW – *Heavy Airlift Wing*) i przyjęcia pierwszego samolotu Boeing C-17 Globemaster III. W uroczystości uczestniczyli przedstawiciele władz Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także dwunastu krajów członkowskich Inicjatywy Uzyskania Zdolności Strategicznego Transportu Powietrznego (*Strategi Airlift Capability* – SAC).

Program uzyskania Zdolności SAC to inicjatywa 10 państw NATO oraz dwóch Państw uczestniczących w programie „Partnerstwo dla Pokoju”. Cel zasadniczy to zwiększenie możliwości strategicznego transportu na potrzeby m.in. operacji pokojowych, stabilizacyjnych czy też humanitarnych.

Państwa grupy Wyszehradzkiej w pełni korzystają z nowej, wielonarodowej jednostki, w zasadzie przy transporcie wojsk i zaopatrzenia do Afganistanu.

PODSUMOWANIE - OCENA WSPÓŁPRACY

Przedstawione wyżej fakty, uwagi i opinie upoważniają do stwierdzenia, że państwa Grupy Wyszehradzkiej na przestrzeni dwudziestoletniej historii współpracy wojskowej:

- potwierdziły wolę rzeczywistego, a tym samym politycznego i militarnego udziału w strukturach UE I NATO;
- wykazały się określonymi zdolnościami organizowania wielonarodowych jednostek, zdolnych do współdziałania w strukturach paktu;
- Polska wykazała się otwartością na nowe wyzwania i uwarunkowania międzynarodowe misji/operacji pokojowych;
- wojska państw Grupy Wyszehradzkiej zdobyły nowe doświadczenia oraz rozpoczęły i kontynuują proces unowocześnienia;
- wykazały praktycznie wolę udziału w nowej, integrującej się Europie.

Na podkreślenie zasługuje fakt powszechnego uznania długoletniego zaangażowania Polski w misje/operacje pokojowe, co niejako automatycznie stwarza Polsce uprzywilejowane miejsce naturalnego przywódcy w sferze formowania różnorodnych koncepcji wojskowych.

Generalizując wnioski, uważam, że dwudziestoletnie funkcjonowanie V4 i zebrane doświadczenia, w tym ze sfery wojskowej, pozwala mieć nadzieję na dalszą współpracę subregionalną na rzecz nowej jakości bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej.

REFERENCES

1. M.K., A.I., „Polska Zbrojna” nr 18-19(641) z 3 maja 2009, Integracja wyszehradzka.
2. Kłudka P., Marcinkowski C., „Wojsko i Wychowanie” 4/1996, Pierwsze ogólnoeuropejskie porozumienie rozbrojeniowe.
3. Marcinkowski C., „Wojsko i Wychowanie” 4/1996, Weryfikacja postanowień traktatu.
4. Marcinkowski C., red. H. Chałupczak, M. Pietraś, P. Tosiek, wyd. Officina Simonidis, Zamość 2010, Wielonarodowe jednostki wojskowe państw Europy Środkowo-Wschodniej do misji/operacji pokojowych jako element integracji (1995-2005) [w:] Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar polityczny,
5. Tyszkiewicz A., kier. red. „Przegląd Wojsk Lądowych” dodatek do nr 8, Warszawa 2004, Doświadczenia i wnioski z przygotowania i udziału pierwszej zmiany Dywizji Międzynarodowej w misji stabilizacyjnej w Iraku,
6. „Przegląd Wojsk Lotniczych” nr 9/2009, Inauguracja HAW.



Visegrad Group Safety



JAROSLAV UŠIAK

STRATEGY IN VISEGRAD GROUP'S COUNTRIES¹

Jaroslav Ušiak

Katedra bezpečnostných štúdií, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

Uniwersytet Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy

jaroslav.usiak@umb.sk

ABSTRACT

Research in a field of security is a multidisciplinary area. Security issues are extended into other disciplines and security is therefore an interdisciplinary problem. Furthermore the internal division of international security concept is an important issue that needs to be taken into account where research on strategy and state documents through which the state implements a safety issue is included. Ensuring the safety of the nation's population is the most important responsibility of the state, the key document where a fundamental and conceptual security policy of state is defined is a Security Strategy This document is based on a comprehensive notion of security, on the defined values that state wants to protect, on the identification of the vital and peripheral interests of a state., All V4 countries are trying to ensure the greatest possible sense of security for their citizens, they are addressing not only safety issues but in many cases the stability and economic success of the country. To ensure these objectives are all countries rely greatly on whether its membership in the European Union or the North Atlantic Alliance, which helped them acquire a sense of security guaranteed by the collective defense.

KEYWORDS: *Security, Security Strategy, V4, Slovak Republic, Czech Republic, Republic of Poland, Hungary.*

INTRODUCTION

Research in the field of security is a multidisciplinary area where the primary used sources are the papers and books on International Relations, Political Science, Military Science and International Law, and the cat-

¹ This paper has been written as a part of research activity UGA UMB „Comparative analysis of security policies of V4 countries (Slovak republic, Czech republic, Poland, Hungary)“.

egory of secondary sources is filled with papers on safety of institutions, the security environment, Economics, Sociology, Psychology, and papers dealing with the functioning of international organizations and institutions. Therefore security as a research area extends into other disciplines and represents an interdisciplinary issue. Moreover, equally important is to take into account the internal division of the concept of security. For the purposes of this work, we are only working with the basic internal structure such as - methodological issues, structural issues and pragmatic issues. The last mentioned encompasses the latest research dealing with the strategic documents, through which a state implements its security.

The history of the research in Security Studies was realized simultaneously with the creation of national states that have started to adopt their security strategies perceived as part of their survival and securing of status quo. In principle, however, military strategies represent one of the oldest types of written literature. Almost every ancient culture - Chinese, Hebrew, Greek and Roman - has written strategies that are considered as national heritage. The end of WWI and WWII had brought a breakthrough together with the increasing violence between players in the world political system. Today we can conclude that the growing tensions in the global political system (the issues of political establishment of states, the impact and influence of multinational organizations and corporations, intergovernmental institutions) and also increasing frictions within countries (ethnic groups, ethnic unrest) are associated with the changing concept of national security, therefore interests the state wishes to protect are listed in the security strategy document. The development in conflict areas of the world has resulted not only into increasing intensity of conflicts and their impacts, but also in unparalleled consequences for the civilian population that is exposed to this conflict. The role of state that is currently engaged in various tasks is determined in the security strategy of every particular state.

1. SECURITY IN V4

Regarding the definition of security, there is no consensus or interpretation of this term; therefore we will be using the definition as stated in the explanatory dictionary, which we consider to be one of the most complex current works in Central and Eastern Europe. The Glossary of security defines security as “a state of a complex system where the influence of external and internal factors causes deterioration or disturbance of its proper functioning and progressive development” (Zaplatsinskii, 2009, p.

60). For the purposes of this work, we focus primarily on national security, that is directly related to our research question. National security could be defined as “a state that allows the operation, stability and development of the state, secures peace, sovereignty, territorial integrity and inviolability of borders, internal order in the country, fundamental rights and freedoms of citizens and protects the lives and health of persons, property and environment (Zaplatinskii, 2009, p. 61).

The base of thorough analysis of the security environment of the state is the complexity of the factors affecting the security environment of state; therefore, if we carefully analyze all the possible challenges (problems), the risks and threats in the system, we must examine all factors that affect the environment as far as possible. State due to its protective function must consider security its top priority and goal of its activities. Security as such can only be relative, because achieving absolute security is not possible in the international political system, as state has no capacity to destroy or remove all remaining states and potential enemies.

As already mentioned the concept of security is currently undergoing a period of its expansion and deepening. In our view it is therefore appropriate to examine the position of the state from the security sector approach (deepening security concept to new sectors, both military and political, as in classical approaches) and also derived from the vertical division - individual, group, state, international organizations, international the system.

To ensure the safety of the nation's population is the most important responsibility of the state. No consensus exists among experts on the very definition of national security policy, however, they do agree that the “ nation-state remains the major creator of security and the pursuing of national interest is the main motive of its action” (Danics, 2007, p. 38). Thus we can say that security policy is “a summary of instruments and procedures for the achievement of core national interests and objectives in the defense, security and internal order of state and its citizens” (Glossary of crisis management, 2006, p. 7). To summarize, the security policy is a comprehensive set of activities of the state in the area of safety of the state as such and its citizens, the clarification is based on the definition of national interests, analysis of the security environment and classification of security threats and international obligations, currently thesectorial distribution of state interests is also respected feature of state's policy in security area.

2. SECURITY STRATEGY IN V4 REGION

Security strategy is a fundamental, conceptual document of the security policy of state. The strategy is based on a comprehensive perception of security, in principle it is based on the defined values that state wants to protect, on the identification of the vital, primary and peripheral interests of state. The thorough analysis of the security environment provides a summary of the risk and extent of these risks or threats. Moreover the careful analysis of the resources available to state (state's obligations, alliances, own assets, resources) provides opportunities through which potential risks / threats can be eliminated and suggests what tools to use for this aim. Strategy as such provides other related legislation of the state - law, doctrine, operations, and conceptual framework to be implemented in other policy areas: foreign, domestic, economic, social, information (Danics, 2007). "Strategy is the product of a highly creative mental activity with the application of scientific knowledge. It expresses the idea of the social system on its possible response to changes in the strategic environment, in order to maintain the optimum conditions for the fulfillment of its mission. "(Zidek, 2008)

Suitable structure of the security strategy:

- it sets out the basic assumptions of national security policy, defines security interests;
- it defines the security environment of the state in which it is located and what risks are arising from it;
- it determines what tools and resources is the state willing and able to use to ensure internal and external security.

This section aim is to highlight the main trends of developments in the field of security of neighboring countries to the Slovak Republic. We have chosen the region of Central Europe, more specifically the V4 countries with which the Slovak Republic share similar history of development, geographical location and regional political developments as a framework region for our analysis. We will address the following countries: Czech Republic, Poland and Hungary. The analysis will focus on structural construction, assumptions and conditions influencing the policy-making, the definition of national interests of the concerned state, the analysis of the security environment and security threats and challenges arising from it, and finally what tools does the country use to enforce them. All countries are now members of the UN, OSCE, OECD and especially NATO

and the EU, the vast majority of them updated their security strategy after the entry into one of the organization or joined the ongoing debate about the necessity of the update. In this context, we analyze the following documents: Czech Republic: Czech Security Strategy of 2011, Poland: National Security Strategy of the Republic of Poland in 2007 and Hungary: The National Security Strategy of the Republic of Hungary in 2004.

The Czech Republic adopted its latest, eighth security strategy in September 2011, which responds to the current issues in the security of the Czech Republic. First Security strategy was adopted in 1999, which was related to negotiations on accession to NATO, and was later amended in 2001. The penultimate Security strategy of 2003 has responded to the future accession of the CR into the European Union in 2004. Czech experts agree that this latest version is the best version. One of the reasons could be the fact that the security community of Bohemia had participated on the drafting process and was processed under the auspices of the Ministry of Foreign Affairs and discussions were held on academic as well as under the auspices of security analysts and experts dealing with this issue - that preparation was carried out in both, academic and professional spheres. It is necessary to emphasize, however that this strategy is one of the best-prepared strategies of the V4 countries; not only in terms of terminology, but also due to its ability to respond to current trends and requirements of the state in the security area. The strategy includes a description of new security problems that are not part of the strategies of other V4 countries, for example the reinforcement of the importance of protection of the population, raw materials and energy sufficiency, building of the critical infrastructure and efficient use of EU civil protection mechanism (Janošec, Brabcová, 2011). Moreover the process of development of this strategy was based on the evaluation of the older versions, specially its shortcomings therefore the document is not only a reformulation of multinational documents, but the authors created a text that reflects the reality of Czech Republic.

Within the last decade Poland had adopted two major strategies, first was adopted in 2003, as reaction to Poland's accession to NATO and to the terrorist attacks that took place in the U.S. reacted to the changed security environment after the entry into the organization of collective security and changes in the world's security environment. The second strategy of the 2007, the National Security Strategy of the Republic of Poland, responded to Poland's accession to the European Union, the conflicts that

took place during this period, especially in Afghanistan and Iraq, and other international crises. National Security Strategy of the Republic of Poland, which correlates with the strategic concept of NATO and the European Security Strategy, that can be considered a positive direction - especially in taking responsibility as a member of these organizations. However the greatest negative of both documents is that the content provides too little space for addressing the issues of national - homeland security. The entire document addresses the complex challenges and external threats but internal analysis is essentially avoided. Strategy of 2007 is one of the latest within the V4 region, therefore it reflects the new threats and challenges that many countries have incorporated.

Within the recent period Hungary has adopted two security strategies, the first of 2002 responded to the country's entry in NATO in 1999 and the second National Security Strategy of the Republic of Hungary adopted in March 2004, and this has reflected the country's accession to the European Union. Changes the documents addressed were related to the incorporation of issues arising from membership in these organizations. When assessing the security environment the strategy divides the global, regional and internal level, and excludes threats and challenges for Hungary. Within the regional security environment, Hungary has allocated four main geographical areas, Central Europe, Southeast Europe, the Commonwealth of Independent States and the Mediterranean and the Middle East, where potential threat may arise from they may come from potential sources of threat. Regional threats and challenges are thus divided according to region.

Two security strategies have been adopted by Slovak Republic within last decade, in 2001 and 2005. The analysis of the security environment is unsatisfactory in both documents where the internal aspects are omitted. The paragraphs are filled with a formal declaration of Slovakia's position towards external actors. The document does not address the real status of the security environment in which the Slovak Republic finds itself in 2005. The benefit is a more detailed elaboration of the definitions of challenges and threats to the state. Based on our analyses we conclude with the definition of main problem that is the non-existence of relatively independent analytical and research center that would cover the analysis of security area and environment and that would acquire cross-ministerial level.

CONCLUSION

All V4 countries seek to ensure the greatest possible sense of security for their citizens, which they associate not only with security issues but in many cases, with the economic stability and economic development of countries. To ensure these objectives are all countries rely greatly on whether its membership in the European Union or in the North Atlantic Alliance, that offers them a sense of security guaranteed by the collective defense. Not all the countries however explicitly determine in their strategies resources for the achievement of security guarantees (while we do not count phrases on declaration of responsibility and collective defense), experience has shown that countries can contribute to the various tasks resulting from their membership, although some of them only with great effort. All countries have changed their strategy after the entrance to one of the organization and responded to the changed security environment in which they find themselves. When comparing particular security threats at the global level, we find their complete similarity, with the European Security Strategy and the Strategic Concept of NATO. Substantial differences can be found especially in regional and internal security environment, each country has its own specifics, she deemed necessary to incorporate into its strategy. The stability in the Balkans is dealt mainly in the Hungarian strategy, as these countries are immediate neighbors, and the others are geographically remote. Specific features of all these strategies represent two following aspects of security: energy security and corruption. The energy self-sufficiency is related to the dependency of these countries on former Soviet Union with a long-lasting linkage. Corruption is a particularly interesting phenomenon of post-Soviet countries. Among the things that result from the analysis of security strategies such as the V4 concerns about the collapse of the EU integration has been incorporated into strategies of Poland or the Czech Republic, which had already in 2003 dealt with the possible involvement in the project of missile defense. Phenomenon that has troubled most Czech Republic and Slovakia mostly in recent years - extremism - is precisely solved in Hungarian strategy only. The analysis of security interests of V4 countries emphasized the great similarity in the documents of all four countries due to the fact that all states derive their interests from their national constitutions that are taken as main source for defining their national as well as security interests. After a detailed analysis of the security systems, we conclude that most of the concerned countries are having problems with constructing an effectively operational

security system.

REFERENCES:

1. DANICS Š. 2007. *Bezpečnostní politika*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2007. ISBN 978-80-7251-263-8
2. HOREMUŽ M. 2009. Organizácia zmluvy o kolektívnej bezpečnosti – regionálna bezpečnostná organizácia alebo nástroj ruského vplyvu v postsovietskom priestore? In: *Bezpečnostné fórum 09. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*, Banská Bystrica : *Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB*, 2009. ISBN 978-80-8083-790-7 s. 180-187.
3. HOSCHEKOVÁ D.: *Kultúrne, etnické a náboženské faktory vzniku konfliktov*. In: *Bezpečnostné fórum '11 - Zborník príspevkov zo IV. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2011. ISBN 978-80-557-0136-3, s. 86-89.
4. HUSENICOVÁ L. 2009. Regionálna bezpečnosť v réžii regionálnych organizácií. In: *Bezpečnostné fórum '09*. FPVaMV UMB, Banská Bystrica 2009. ISBN 978-80-8083-790-7, s. 163 – 171.
5. IVANČÍK R. 2011. *National and International Security in a Time of Globalization and Financial Crisis*. In: *Science and Military*, 2011, roč. 6, č. 1, s. 5-16. ISSN 1336-8885.
6. JANOŠEC J. BRABCOVÁ, M. 2011. Co je nového v aktualizované bezpečnostní strategii České republiky 2011. In: *Národní a mezinárodní bezpečnost 2011*. Liptovský Mikuláš: Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2011 ISBN 978-80-8040-429-1, s. 112-125
7. KALICKÝ J. 2006. Filozoficko-konceptuálny rámec zrodu zahraničnej politiky USA. In: *INTERPOLIS 06*. Banská Bystrica: *Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov*, UMB, 2006. ISBN 978-80-8083-376-6, s.83-91.
8. KAZANSKÝ R. 2002. Európa národov - národ v Európe In: *Európa medzi identitou a integritou : Zborník z Medzinárodnej vedeckej konferencie Filozofickej fakulty Prešovskej univerzity*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2002. ISBN 80-8068-110-4, s. 68-74.
9. MACEJÁK Š., PEŠOUT, I. 2008. Regionálna politika Európskej únie. In *Politiky Európskej únie: teória, história, prax a perspektíva*. Banská Bystrica : FPVaMV UMB, 2008. ISBN 978-80-8083-551-4, s. 121-140.

10. NEČAS P., KELEMEN, M. 2010. *War on insecurity: calling for effective strategy!* Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 157 s. ISBN 978-611-01-0023-6.
11. ŠIMÁK L. akol. 2006. *Terminologický slovník krízového riadenia*. Žilina: Žilinská univerzita v Žiline, 2006, 44 s. ISBN 80-88829-75-5. [on-line]. Dostupné na internete: <http://fsi.uniza.sk/kkm/publikacie/tskr.pdf>
12. TEREM P. 2008. *Jadrové zbrane, ich význam a vplyv na svetovú politiku*. Banská Bystrica: FPVaMV UMB, 2008. 292 s. ISBN 978-80-8083-531-6.
13. ZAPLATINSKII V., M. 2009. *Polimovnij tlumačnij slovník z bezpeki*. Kyjev – Liptovský Mikuláš : Vidavnistvo „Centručbovojliteraturi“, 2009. 122 s. ISBN 978-911-01-0002-1.
14. ŽÍDEK R. 2008. *Teória stratégie v systémovom prostredí*. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl gen. Milana Rastislava Štefánika, Liptovský Mikuláš, 2008. 119 s. ISBN 978-80-8040-353-9.



Visegrad Group Safety



ANDRZEJ WAWRZUSISZYN

THE TRANSFRONTIER COOPERATION ON SECURITY IN OF THE VISEGRÁD

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWO GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

dr Andrzej Wawrzusiszyn

Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie

Adres e-mail: ulaiandrzejw@wp.pl

ABSTRACT

Until the half of the 80's of XX century the world has found itself in the danger of the world war which could end in destroying life on the earth. As the result of changes in the Soviet Union politic towards the west countries the improvement of those relations occurred. That new approach enabled democratic changes in the east European countries. The new era in relations between east and west Europe countries was called Visegrád Group and started functioning in the beginning of the 90's. During the meeting of the Presidents of Poland, Czechoslovakia and the prime minister of Hungary on the 15th of February 1991 it was decided to establish new regional union called Visegrád Group or Visegrád Four because from 1993 it embraced of four countries: Poland, Hungary, Czech Republic and Slovakia.

Among the countries a new model of cooperation occurred. This is a common social phenomenon related to active involvement of many people in conducting tasks and activities aiming to achieving common goals.

Transboundary cooperation has a significant importance in creating European cooperation with all important factors in the scope of national and international security system.

The author presents the development and actual scope of transfrontier cooperation in the field of security of border services of Visegrád Group.

KEYWORDS: *international agreement, Border Guard, national border, officer, V4*

WPROWADZENIE

Troska państw i zbiorowych uczestników życia międzynarodowego o zapewnienie własnego bezpieczeństwa jest potrzebą o charakterze egzystencjalnym. Bez jej zaspokojenia nie jest możliwe realizowanie wszystkich innych celów i aspiracji zarówno państw, narodów, jak i jednostek. W okresie zimnowojennego podziału Europy i świata bezpieczeństwo międzynarodowe było bardzo zmilitaryzowane i w zasadzie zależne od stanu stosunków między dwoma supermocarstwami: Związkiem Radzieckim a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Do połowy lat 80. XX wieku świat znajdował się w cieniu zagrożenia wielką wojną, która mogła zakończyć się zniszczeniem życia na Ziemi. W wyniku zmiany polityki ZSRR, w stosunkach Wschód-Zachód nastąpiło odprężenie, które ułatwiło dojrzewające przemiany demokratyczne w krajach bloku wschodniego. Załamanie się ówczesnego ładu międzynarodowego stworzyło nowe wielkie szanse dla wielu narodów, ale zarazem nowe wyzwania dla polityki państw i instytucji międzynarodowych oraz dla bezpieczeństwa międzynarodowego¹.

Także w środowiskach dysydenckich w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech pojawiły się koncepcje nawiązujące do potrzeby koordynowania współpracy krajów Europy Środkowej. Po Jesieni Ludów kraje te znalazły się w politycznej pustce, którą chciały jakoś wypełnić. Prozachodni kierunek nowych elit przejmujących władzę, doprowadził do zawierania umów politycznych o przyjaźni, współpracy i dobrym sąsiedztwie z państwami zachodnimi. Kraje nasze łączyło również dążenie do integracji z politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi strukturami świata zachodniego, a także zbliżony poziom rozwoju cywilizacyjnego.

Narodziny współpracy zwanej wyszehradzką przypadają na początek lat 90. Podczas spotkania prezydentów Polski i Czechosłowacji oraz premiera Węgier 15 lutego 1991 roku przyjęto konkretny kształt deklaracji, nazwanej od miejsca spotkania Deklaracją Wyszehradzką. Zdefiniowane zostały główne cele współpracy, wśród których nadrzędnym była integracja ze strukturami euroatlantyckimi. Wówczas to stwierdzono, że zbieżność celów w polityce zagranicznej, podobieństwo doświadczeń historycznych oraz bliskość geograficzna predestynują do powołania nowego związku regionalnego, zwanego Grupą Wyszehradzką lub Czwórką Wyszehradzką – bowiem od 1993 r. tworzą ją cztery państwa: Polska, Węgry, Czechy i Słowacja².

¹ Zięba, 2008, s. 11

² <http://www.msz.gov.pl/GrupaWyszehradzka,1728.html>, [20.06.2011]

Między państwami wykreował się nowy model współpracy międzynarodowej. Jest to powszechne zjawisko społeczne oznaczające czynne zaangażowanie wielu ludzi w realizację zadań ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów³. Związana jest zawsze z dobrowolnym ograniczeniem suwerenności działania każdego z partnerów. Wymaga bowiem podporządkowania się wspólnie przyjętym regułom i postępowania zgodnie z wolą wykreowanego koordynatora działań⁴. Obserwując otaczającą nas rzeczywistość, z łatwością dostrzeżemy, że wszystko, co składa się na poziom życia danego społeczeństwa, jest efektem bardziej lub mniej świadomej współpracy.

Szczególnego znaczenia nabrała współpraca transgraniczna, posiadająca w Europie szeroką geografę, wpisywała się bowiem stopniowo w jej budowę, o wiele częściej w sferze faktów niż ustaw, lecz w sposób nieodwracalny. Istnieje w granicach bardzo odmiennych struktur, systemów prawnych i terytoriów. Stanowi jeden z najistotniejszych elementów procesu budowy europejskiej wraz z całym zespołem parametrów, w zakresie międzynarodowego prawa publicznego, w zakresie jednoczenia Europy, w zakresie subsydiarności i partnerstwa, w zakresie regionalizacji i decentralizacji, a także szeroko pojętego bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

Pod pojęciem współpraca transgraniczna rozumie się „każde wspólne podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”⁵. Podobne rozumienie tego terminu proponuje się w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych; określa się tu współpracę zarówno sąsiedzką – przylegających do siebie regionów granicznych, jak i zagraniczną – władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Podkreśla się, że współpraca transgraniczna odnosi się nie tylko do działań władz lokalnych czy regionalnych, lecz także do wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji i mieszkańców⁶.

3 Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, 2003, s. 256

4 Prońko, 2007, s. 31

5 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, dokument Rady Europy podpisany 21 maja 1980 r. w Madrycie, [Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287]

6 Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych wydana w 1981 r. przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych – Polska przyjęła de-

Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Nie jest ona polityką zagraniczną państwa i nie zagraża jego integralności terytorialnej. Umowy międzynarodowe o współpracy dwustronnej nie mają na celu realizowania współpracy między organami państwowymi. Ich rolą jest wskazanie, w jakich warunkach samorządy sąsiadujących państw mogą nawiązać współpracę i jakie są tego konsekwencje w prawie wewnętrznym. Współpraca transgraniczna nie jest też środkiem, za pomocą którego samorządy terytorialne mogą zdobyć kompetencje, których nie mają na mocy prawa krajowego. Nie ma ona też na celu stworzenia nowej formy władz lokalnych o charakterze ponadnarodowym. Władze lokalne mogą zawierać umowy wyłącznie w ramach swoich kompetencji. Poszanowane muszą być demokratyczne procedury w zbiorowości lokalnej. Współpraca musi być nawiązana z poszanowaniem prawa krajowego oraz zobowiązań międzynarodowych państwa⁷.

Głównym celem współpracy transgranicznej jest pokonanie barier granic narodowych i przygotowanie wspólnych działań dotyczących polityki społecznej i ekologicznej, infrastruktury, kultury, nauki i oświaty, ochrony środowiska, jak również i bezpieczeństwa społeczności po obu stronach granicy. Celowość realizacji takiej współpracy nie wywołuje wątpliwości, żyjemy bowiem w epoce, kiedy globalne problemy ekologiczne, migracji narodów, terroryzmu, idei, kapitału, szeroko rozwinięty handel, media o zasięgu ogólnosiwiatowym pozbawiają sensu wszelkie próby hermetyzacji państwowej. Trafnie opisał to Krzysztof Skubiszewski: „między sąsiadami – zwłaszcza takimi, których historia była burzliwa, zmienna i okresami tragiczna – współdziałanie w rejonach przygranicznych staje się środkiem budowy zaufania i narzędziem pojednania w skali nie tylko międzypaństwowej, lecz – co ważniejsze – także lokalnej i przede wszystkim w stosunkach między ludźmi”⁸.

Rzeczpospolita Polska prowadzi współpracę transgraniczną w oparciu o zasady Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 roku tzw. Konwencja Madrycka Rady Europy. Podpisany w Madrycie dokument stał się fundamentem, dzięki któremu może być realizowana idea Europy regionów. Stworzył podstawy do rozpoczęcia procesu integracji, budowania

klarację w 1995 r., <http://www.cie.gov.pl>, [26.06.2011]

⁷ Żelazo, <http://www.pism.pl>, nr 24 (212), [15.05.2011]

⁸ Wojciechowski, 2000, s. 207

jedności europejskiej, a także do rozwoju bezpośrednich kontaktów międzyregionalnych i międzyludzkich.

Drugą podstawą dla współpracy transgranicznej są postanowienia umów bilateralnych zawartych z rządami wszystkich państw sąsiednich w latach 1991-1995. W oparciu o powyższe umowy i porozumienia powołane zostały komisje i rady międzyrządowe z władzami wszystkich państw sąsiednich, których zadaniem jest koordynacja działań na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej. Współpraca transgraniczna prowadzona jest także w zinstytucjonalizowanej postaci w ramach tzw. euroregionów, tworzonych przez przygraniczne władze lokalne i regionalne na bazie umownej z analogicznymi partnerami z zagranicy. Współpraca w tej formie rozwijana jest ze wszystkimi naszymi sąsiadami.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „nadrzędnym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyznań i umiejętne wykorzystanie pojawiających się szans”⁹.

Wejście Polski do strefy Schengen w grudniu 2007 roku wiązało się z dalszym rozwojem współpracy ze służbami granicznym państw Grupy Wyszehradzkiej w między innymi takich aspektach, jak: intensyfikacja wymiany informacji, funkcjonowanie Aparatu Głównego Pełnomocnika i Pełnomocników Granicznych, wspólne analizy sytuacji i współpraca dochodzeniowo-śledcza, wspólne patrolowanie obszarów granicznych. Bliiska współpraca służb granicznych to jeden z podstawowych, obok wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen, środków rekompensujących zniesienie kontroli granicznych.

1. CENTRA WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ ORAZ PUNKTY KONTAKTOWE

Podstawą dla rozwoju nowoczesnych form współpracy ze stroną czecką stała się Umową między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych¹⁰. W oparciu o tę umo-

⁹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2007, s. 5
¹⁰ Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisanej w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r.,

wę 2 lutego 2009 roku podpisano Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Chotebuz i Kudowa Słone.

Ze stroną słowacką wprowadzenie nowych form współpracy odbywało się w oparciu o umowę między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz innych rodzajów przestępczości¹¹. Powołane w 2005 roku wspólne punkty kontaktowe zostały w 2009 roku przeobrażone w dwa Centra Współpracy Policyjnej i Celnej w Barwinku i Trstenie na mocy Porozumienia Wykonawczego między Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komentantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komentantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej i Ministerstwem Finansów Republiki Słowackiej o utworzeniu i zasadach działania Centrów współpracy policyjnej i celnej podpisanego 31 lipca 2009 roku. Centra te mają podobne zadania jak placówki na granicy polsko-czeskiej.

Poprzez powyższe placówki realizowana jest całodobowa wymiana informacji istotnych dla bezpieczeństwa terenów przygranicznych (współpracują w nich służby graniczne, policyjne i celne). Placówki te służą nie tylko wymianie informacji, ale także biorą udział w koordynacji działań służb obu stron na terenach przygranicznych, w tym w ramach wspólnych patroli, pościgów i obserwacji transgranicznych. W wyniku współpracy przygranicznej w 2010 roku w polskich centrach współpracy i punktach kontaktowych na granicy wewnętrznej UE/Schengen dokonywano wymiany informacji dotyczącej między innymi kradzieży pojazdów, dokumentów, fałszerstw dokumentów, nielegalnego przekroczenia granicy, a także tożsamości osób bez dokumentów lub poszukiwanych przez wymiar sprawiedliwości. Ogólna ilość uzyskanych informacji na rzecz strony polskiej przez powyższe punkty w 2010 roku wynosiła 15,5 tys., natomiast na rzecz strony państw sąsiednich (członków Unii Europejskiej) przekazano 22 tys. informacji¹².

[Dz. U. z dnia 26 września 2007 r.]

11 Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 23 marca 2004 r., [Dz. U. 2007 nr 85 poz. 568]

12 Sprawozdanie z działalności Straży Granicznej w 2010 r., portal intranetowy Straży Granicznej, www.bas.pl, [15.05.2011]

2. WSPÓŁPRACA DOCHODZENIOWO-ŚLEDZCA

Rozwojowi współpracy i współdziałania pionów dochodzeniowo-śledczych służb granicznych służy podpisane w dniu 18 czerwca 2008 roku Porozumienia między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej reprezentowanym przez Dyrektora Urzędu Policji Granicznej i ds. Cudzoziemców MSW Republiki Słowackiej dotyczące współpracy operacyjnej. Współpraca w tym zakresie prowadzona była również w relacjach polsko-czesko-austriackich (między innymi seria roboczych spotkań w 2008 roku). Komórki dochodzeniowo-śledcze wymieniają informacje dotyczące przypadków zorganizowanych form nielegalnej migracji. W 2009 roku przeprowadzono trójstronne polsko-czesko-niemieckie konsultacje dotyczące grup zorganizowanej przestępczości migracyjnej pozostających we wspólnym zainteresowaniu. Podobna współpraca prowadzona była w relacjach polsko-czesko-austriackich. Wzmocnienie współpracy z instytucjami właściwymi do zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi z krajów pochodzenia, tranzytowych i krajów docelowych – z polskiego punktu widzenia – w celu wymiany doświadczeń, najlepszych praktyk i informacji na temat zmian zachodzących w zjawisku stało się również nowym zadaniem ujętym w „Krajowym Planie Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2009-2010”, który był realizowany także przez Straż Graniczną.

Straż Graniczna w 2009 roku rozwijała zaangażowanie w przeciwdziałanie i zwalczanie handlu ludźmi w wymiarze współpracy międzynarodowej w szczególności w zakresie przekazywania doświadczeń i organizacji szkoleń na rzecz państw Grupy Wyszehradzkiej.

Innym przykładem jest uruchomiony w styczniu 2007 roku system wymiany informacji statystycznych dotyczący nielegalnej migracji tzw. VGS II (*Visegrad Group Statistics*). Statystyki zbierano i wymieniano co miesiąc według jednolitego wzoru i według wspólnych definicji uzgodnionych w 2006 roku na spotkaniu roboczym w Zakopanem. Na spotkaniu ekspertów, w Szklarskiej Porębie w 2008 roku, ustalono przekształcenie VGS II w grupę analityczną. Współpraca miała odbywać się poprzez doraźną elektroniczną wymianę informacji, wsparcie merytoryczne oraz przekazywanie niezbędnych informacji na zapytania stron. Planowano również spotkania ewaluacyjne i dyskusje nad ustaloną wcześniej problematyką. Aktualnie współpraca, po rezygnacji z wymiany danych statystycznych, praktycznie nie funkcjonuje. Dalszy rozwój współpracy zależy jest od

stopnia zaangażowania jego uczestników oraz możliwości opracowania nowej, użytecznej formy działania.

Powyższy system wymiany informacji to jeden z efektów bliskiej współpracy służb granicznych Grupy Wyszehradzkiej w latach 2003-2008, również w wymiarze współdziałania z Ukrainą. Służby graniczne Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy prowadziły w latach 2005-2007 szereg wspólnych przedsięwzięć w ramach rocznych harmonogramów działań. Realizowano wspólne operacje na odcinkach granic z Ukrainą, spotkania ekspertów dotyczące między innymi wykonywania umów o readmisji, kwestii dochodzeniowo-śledczych, funkcjonowania punktów kontaktowych, fałszerstw dokumentów, organizacji działań wewnątrz kraju. Współpraca ta uzyskała wsparcie finansowe Unii Europejskiej i przyczyniła się do promocii standardów europejskich w zakresie kontroli granic na Ukrainie.

3. FUNKCJONOWANIE APARATU GŁÓWNEGO PEŁNOMOCNIKA I PEŁNOMOCNIKÓW GRANICZNYCH

Na podstawie umów międzynarodowych określających stosunki prawne na granicach państwowych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a krajami sąsiednimi, mianowane są właściwe organa wchodzące w strukturę aparatu Głównego Pełnomocnika Granicznego oraz Pełnomocnika Granicznego Rzeczpospolitej Polskiej. Funkcję Głównego Pełnomocnika Granicznego Rzeczpospolitej Polskiej sprawuje Komendant Główny Straży Granicznej¹³. Regularne spotkania tej formy współpracy służą ocenie i planowaniu współpracy międzynarodowej.

Przykładem współpracy jest Konferencja Głównych Pełnomocników Granicznych Rzeczpospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej oraz XVII Konferencja Głównych Pełnomocników Granicznych Rzeczpospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej, która odbyła się w dniach 7-8 października 2010 roku, w miejscowości Belá pri Žilinie, w ramach trójstronnego spotkania szefów służb granicznych Polski, Czech i Słowacji. Podczas spotkania oceniono działalność i wyniki współpracy pełnomocników granicznych, sytuację na wspólnych odcinkach granicy państwowej w kontekście zagrożeń i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz omówiono perspektywy dalszej współpracy. Główny Pełnomocnik Graniczny Republiki Czeskiej przekazał informację o planowanym znacznym zmniejszeniu liczby etatów w Policji ds. Cudzoziemców, co może spowodować trudności w realizacji

¹³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, [Dz. U. z 2005 r. z późn. zm.]

zadań oraz utrudnienia we współpracy z partnerami. Główny Pełnomocnik Graniczny Republiki Polskiej poinformował stronę czeską i słowacką o planowanym przywróceniu kontroli granicznej podczas EURO 2012 oraz poprosił o współpracę i pomoc (między innymi poprzez przekazywanie istotnych informacji o przemieszczaniu się grup kibiców przez terytorium obu krajów). Przedstawiciele Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej zadeklarowali gotowość do współpracy oraz przekazali doświadczenia uzyskane podczas przywracania kontroli granicznej przez Austrię i Niemcy. Ponadto rekomendowali podpisanie memorandumów z państwami sąsiednimi (na szczeblu ministerialnym), w których określone zostaną oczekiwania strony polskiej i deklaracje strony sąsiedniej.

W związku z zagrożeniem nielegalną migracją z Wietnamu i Somalii wymieniono doświadczenia w zakresie postępowania z cudzoziemcami i uzgodniono wymianę informacji w rejonie trójstyku granic Republiki Polskiej, Republiki Słowackiej i Ukrainy na szczeblu Bieszczadzkiego Oddziału SG i regionalnej Dyrekcji Policji Granicznej i ds. Cudzoziemców Republiki Słowackiej, odpowiedzialnej za ochronę słowacko-ukraińskiej granicy państwowej. Wysoko oceniono funkcjonowanie centrów współpracy, jednak w związku z małą aktywnością strony słowackiej poproszono ją o rozpowszechnienie wśród służb policyjnych i celnych informacji o centrach współpracy, których działalność jest dobrą praktyką w zakresie wymiany informacji, stosowaną w krajach Unii Europejskiej. Strona polska zaproponowała nawiązanie roboczej współpracy w zakresie szkolenia psów służbowych z wykorzystaniem Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu. Uzgodniono, że strona polska podejmie rozmowy z Agencją Frontex¹⁴ na temat możliwości finansowania tych szkoleń. Konferencje

14 Frontex (od fr. *Frontières extérieures*, czyli granice zewnętrzne) – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*), niezależna agencja w ramach Unii Europejskiej powstała 1 maja 2005 roku na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 roku. Zadaniem Frontexu jest udzielanie pomocy w szkoleniu służb granicznych, analiza ryzyka zagrożeń terroryzmem oraz wspomaganie Państw Członkowskich Unii Europejskiej przy wydalaniu nielegalnych imigrantów. Rada Zarządzająca składa się z reprezentantów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (po 1 osobie z każdego kraju, a każdy z członków Rady musi mieć wyznaczonego zastępcę w razie swojej nieobecności), Islandii, Norwegii (oba kraje nie będąc w UE są członkami Układu z Schengen o zniesieniu granic wewnętrznych) oraz dwóch reprezentantów Komisji Europejskiej. Jej siedziba znajduje się w Warszawie, w wieżowcu Rondo 1. Obecnie Agencja liczy 227 pracowników. Wszystkie osoby zatrudnione są i wybierane w drodze konkursów,

zakończono podpisaniem protokołów.

W ramach Aparatu Pełnomocnika Granicznego na polsko-słowackim odcinku granicy przeprowadzono 17 spotkań granicznych¹⁵, w tym:

- 2 spotkania Pełnomocników Granicznych,
- 15 spotkań Pomocników Pełnomocników Granicznych.

Tematy spotkań dotyczyły między innymi:

- oceny zagrożeń na polsko-słowackiej granicy państwowej,
- podsumowania kontroli administrowania polsko-słowackiej granicy państwowej,
- uzgodnienia działań dotyczących realizacji wspólnych patroli oraz funkcjonowania Centrów Współpracy Policyjnej i Celnej Chyżne-Trstená i Barwinek-Vyšný Komarník,
- uzgodnienia zabezpieczenia głównych szlaków komunikacyjnych przecinających granicę państwową w rejonie służbowej odpowiedzialności.

Na polsko-czeskim odcinku granicy przeprowadzono łącznie 52¹⁶ spotkania graniczne, w tym:

- 8 spotkań Pełnomocników Granicznych,
- 44 spotkania Pomocników Pełnomocników Granicznych,

których tematem było między innymi:

- wzajemne poinformowanie o zmianach związanych z reorganizacją Śląskiego i Sudeckiego Oddziałów SG oraz Policji do Spraw Cudzoziemców Republiki Czeskiej,
- przygotowanie Śląskiego Oddziału SG do działań związanych z przewodnictwem Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 roku,
- planowanego tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

podobnie jak inni pracownicy komisji unijnych. Budżet agencji wyniósł w 2005 roku 6 mln 157 tys. euro; w 2011 roku wyniósł 86 mln 384 tys. euro, <http://pl.wikipedia.org/wiki>, [26.06.2011 r.]

¹⁵ Sprawozdanie z działalności Straży Granicznej ..., op. cit.

¹⁶ Ibidem

4. SŁOWACKI OFICER ŁĄCZNIKOWY

W 2010 roku współpraca dotyczyła wymiany informacji i przygotowań do wspólnych przedsięwzięć. Stronie słowackiej przekazywane były dwumiesięczne raporty na temat nielegalnej migracji i bezpieczeństwa granicy.

5. WSPÓLNE PATROLE

Istotną formą prowadzonych działań są wspólne patrole na terenach przygranicznych. Formalne podstawy prawne dla tej formy współpracy zostały określone w umowach międzyrządowych i międzynarodowych, podpisanych przez Rzeczpospolitą Polską z sąsiadami, które ogólnie można nazwać umowami o zwalczaniu przestępczości. Regulują one współpracę policyjną z poszczególnymi państwami ościennymi.

W skład wspólnego patrolu wchodzi funkcjonariusze służb granicznych i policyjnych. W trakcie prowadzonych wspólnych patroli wykorzystywany jest sprzęt techniczny i łączności, dostępny dla każdej ze służb, którego dobór i wykorzystanie uzależnione jest od sytuacji i planowanych zadań. W trakcie patrolu mogą zostać wykorzystane pojazdy służbowe, statki powietrzne i pływające, będące w dyspozycji służb. Dopuszczalne jest również użycie przenośnych zestawów termowizyjnych lub innych urządzeń technicznych oraz psów służbowych potrzebnych do wykonywania zadań. Funkcjonariusze mogą posiadać broń służbową i inne środki przymusu bezpośredniego, zgodnie z przepisami Państwa, na terytorium którego realizowany jest wspólny patrol. Realizowane są z funkcjonariuszami służb granicznych i policyjnych Republiki Słowackiej, Republiki Czeskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec.

Podstawą prawną wspólnych patroli są następujące dokumenty:

- z Republiką Słowacką podpisane 31 lipca 2009 roku Porozumienie między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych *Republiki Słowackiej* o wspólnych patrolach, na podstawie Umowy między *Rzędem Rzeczypospolitej Polskiej* a *Rzędem Republiki Słowackiej* o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, sporządzoną w Warszawie, dnia 23 marca 2004 roku. Zawarcie przedmiotowego Porozumienia umożliwiło włączenie do wspólnych patroli funkcjonariuszy Policji. W 2010 roku zrealizowano łącznie 273 wspólne patrole, z czego 136 po stronie pol-

skiej i 137 po stronie słowackiej. W trakcie służb wylegitymowano 1386 osób oraz skontrolowano 907 pojazdów.

- z Republiką Czeską na podstawie Umowy z 21 czerwca 2006 roku między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, oraz zgodnie z Porozumieniem z 17 grudnia 2007 roku między Prezydium Policji Republiki Czeskiej a Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej o wspólnych patrolach. W 2010 roku zrealizowano łącznie 360 wspólnych polsko-czeskich patroli, z czego: 170 po stronie polskiej oraz 190 po stronie czeskiej.

W 2010 roku zostało przeprowadzonych łącznie 2368 wspólnych patroli pieszych, w tym 754 po stronie polskiej, 1614 po stronie sąsiedniej¹⁷.

PODSUMOWANIE

Współczesny wymiar współpracy transgranicznej w dziedzinie szeroko pojętego bezpieczeństwa uwidacznia się w zadaniach i działaniach służb granicznych państw Grupy Wyszehradzkiej. Katalog przedsięwzięć wchodzących w zakres ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego nabiera, jak nigdy do tej pory, wymiaru międzynarodowego. Nie jest bowiem możliwe skuteczne prowadzenie takich działań bez realizacji wspólnych przedsięwzięć z państwami sąsiednimi. Rozwój współpracy transgranicznej w różnych formach wpisany jest jako cel i priorytet w obowiązujących strategiach bezpieczeństwa i rozwoju państw. Jakość współpracy transgranicznej między służbami granicznymi państw Grupy Wyszehradzkiej jest odzwierciedleniem aktualnych stosunków politycznych pomiędzy krajami. Oceniając współpracę tych służb, należy uznać ją za zadowalającą.

REFERENCES

1. Zięba R. (2008). Wstęp. Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie, Warszawa.
2. Uniwersalny Słownik Języka Polskiego. T. 4. (2003). Warszawa.
3. Prońko J. (2007). Współpraca w obszarze bezpieczeństwa. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa. Bielsko-Biała.

¹⁷ Ibidem

4. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. [Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287].
5. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. <http://www.cie.gov.pl>. [26.06.2011].
6. Żelazo A. Współpraca transgraniczna. <http://www.pism.pl>. nr 24 (212). [15.05.2011].
7. Wojciechowski S. (2000). Nacjonalizm w Europie Środkowo-Wschodniej, Wrocław.
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. (2007). Warszawa.
9. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych. [Dz. U. z dnia 26 września 2007 r.].
10. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych. [Dz. U. 2007 nr 85 poz. 568].
11. Sprawozdanie z działalności Straży Granicznej w 2010 r., portal intranetowy Straży Granicznej. www.bas.pl, [15.05.2011].
12. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej.
13. [Dz. U. z 2005 r. z późn. zm.].



Visegrad Group Safety



ANDREJ VAŠČÍK

SOLUTIONS FOR THE STATES OF THE VISEGRAD GROUP TO IMPROVE THEIR ENERGY SECURITY

Andrej Vaščík

Faculty of Political Sciences and International Relations
of Matej Bel University
Banska Bystrica

andrej.vascik@umb.sk

ABSTRACT

The content of the article is focused on the issue of the energy security of the Visegrad Group states (in the article acronym V-4 is used). The article contains description of the energy crisis of 2009 which had the negative impact on the economy of the V-4 states. The article is an attempt to propose the best solutions for the V-4 states to improve their energy security and preclude the energy crisis in the future.

KEYWORDS: *V4, European energy policy, oil and gas market in Europe, energy safety, European Union.*

The assured energy security is important part of the economy in each state. In the case of interruption of energy supplies the industry can't work that's why the whole economy can collapse. The energy security is very important issue as for the V-4 states. The gas crisis of 2009 in V4 states began when Ukraine and Russia failed to reach an agreement on gas prices and supplies. For that reason Russia decided to cut gas flows to Central Europe via Ukraine at the beginning of January 2009. Slovakia „declared a state of emergency, following a halting of gas supplies from Russia overnight“, transit pipeline from Russia to Bohemia „was halted from midnight“, Hungary decided to limit „natural gas consumption by industrial users“ and Poland was forced to „cut gas supplies to industrial clients“ (18 countries affected by..., 2009). As we see, the crisis of 2009 was evidence that critical energy dependence on only one supplier – Russia and on only one transit country – Ukraine can threaten the safety status of the V-4

in the economic sphere. That's why diversification of energy sources, suppliers and transit states are important challenges for the V4 to improve security of their economies. In this article we analyse which are the best possibilities and solutions for improving of energy security of the V-4 member states.

Many analysts and politicians call for the increase of using alternative sources of energy to reduce dependence on Russian oil and gas. But the alternative sources of energy have problems, they are not so effective as for energy production and the production is more expensive than in the case of fossil fuels. Moreover, many analysts and politicians ignore the fact that they are not so ecologically clean. For instance, as for biofuels and biomass according to David Tilman, a professor at the department of ecology, evolution and behaviour at the University of Minnesota, corn used for biofuels production „requires nitrogen fertilisers and some of that comes on as ammonia, which is volatilised into the air“ and it can cause „health impact on people“ (Jha, 2009). We can't ignore the fact neither that the soil is needed for the production of biomass and biofuels. It can threaten the production of food (Vaščík, 2010). That's why we reckon that the biomass and biofuels are not a solution for improving energy security of the V-4 states. The Czech president Václav Klaus didn't sign the bill which implement the directive of the EU. According to this directive the EU states must increase the share of used biofuels with the goal to reduce dependence on fossil fuels. V. Klaus said he didn't sign the bill because the EU ignore negative effects of biofuels and biomass for ecology and „health of man“ (Klaus nepodepsal další novelu..., 2011). We consider it as an important step and the other states of the V-4 should adopt this position and call together for the EU to change its policy and re-evaluate its position towards biofuels and biomass. As we have seen, the biofuels are not a good solution for improving the energy security of the V-4.

As we see, the alternative sources have many problems and the nuclear energy seems to be the only effective solution how to reduce too big dependence on oil and gas. The critics can tell us that although nuclear power plants produce clean energy and have high performance they also produce dangerous nuclear waste. It can't be problem in the future because the scientists of prestigious universities in the U.S.A. have recently developed new TWR reactors which process the nuclear waste (TR10: Traveling-Wave Reactor..., 2009). For that reason it was very important that during the meeting in the city of Visegrad in October 2011 the presi-

dents of the V-4 states „agreed that the region currently had no alternative to nuclear power“ (Visegrad Four presidents say..., 2011). It's very important that the presidents found common attitude. It's necessary to support nuclear energy in the V-4 format by one common voice towards Brussels within the EU context because nowadays we hear many critical voices in the influential EU states towards nuclear energy like Germany (Germany to abandon..., 2011) or Italy (Brevini, 2011).

On the other hand nuclear energy is only partial solution. It reduces dependence on one source of energy, Russian oil and gas, but doesn't reduce dependence on one supplier, Russia. V-4 states are very dependent on Russian uranium. The Russian company TVEL has granted a license for exporting of nuclear fuel to Czech Republic, Hungary and Slovakia until 11th April 2016 (Tvel to be awarded..., 2011). These problems can be resolved through using of hydro-energy. The hydro-energy has a great potential but it's still not completely used. 29.4 percent of the energy potential of the Slovak rivers is still not used (Construction of hydropower plants is..., 2010). The potential of hydro-energy in Bohemia is not fully used neither. Many facilities are obsolete. „Most of these big facilities were made back in the 1950s, so it makes sense to do the renovations. It brings efficiency and a potential increase in output.“ (ČEZ invests in..., 2011). Moreover, Ukraine, which is the neighbour of the V-4, has high potential as for hydro-energy. Hungary „intends to build a hydroelectric power station in the Ukrainian territory and to import electric power produced by it“ (Zielys, 2009). That's why we think the states of the V-4 should promote common projects of developing hydro-energy and try to interconnect their electric grid with Ukraine as potential exporter of hydro-energy to the V-4. Managing director Igor Gallo of section in Slovenská Elektrizačná Prešovská Sústava, society which oversee the electric transmission in Slovakia, said Slovakia plans to build „2x400kV interconnection in Veľké Kapušany in Slovakia, which is close to both the Ukrainian and Hungarian borders“ (Liptáková, 2011). As we see there's high potential of using hydro-energy by V-4 states and Ukraine. And if the grids of the V-4 and Ukraine were interconnected we think it would help to reduce dependence on Russian energy sources.

Except for initiatives the goal of which is to find other sources than oil and gas the V-4 states have tried to develop support mechanism in times of energy crises so that one state could help another one in the case of energy shortage. For instance, Poland has tried to promote the initia-

tive on the EU level. Poland proposed solidarity mechanism according to which „violating the energy security of one country represents a threat to the entire European community“ (Geden et al., 2006) In February 2010 the V-4 held energy security summit in Budapest. It resulted in declaration which called „for emergency plans to be drawn up including an EU solidarity mechanism in the event of an energy crisis“. The states should have recognized principle that „violating the energy security of one country represents a threat to the entire European community“ (Kron, 2010). On the other hand it’s hard to imagine that these initiatives could be realized. Because these kinds of plans „suppose the construction of joint energy storage, joint networks applying to gas, oil, electricity, as well as a mutual reaction in emergency situations“ (Geden et al, 2006). It’s very hard to imagine to centralize energy storage on the EU level which would distribute energy according to needs of state. That means in fact loss of sovereignty if the EU should decide how to distribute energy to states in case of emergency. Even the principle „violating the energy security of one country represents a threat to the entire European community“ is problem. What does „violating the energy security mean“? For example, when the Russian initiative called Nord Stream pipeline will help improve energy security for some EU members like Germany. Because in cases of conflicts concerning price between Russia and Ukraine or Belarus Germany will still receive Russian gas because Nord Stream bypass those two states. On the other hand it’s a threat for the V-4 because Nord Stream bypass their territories. They will lose their status as transition states, they will become only consumers which means they will be more easily blackmailed by Russia because of their statute. As we see the „solidarity mechanism“ proposed by V-4 states can’t be realized in situation when the member states are not able to define „common threat to the Community“.

The important thing how to solve energy problems is to build new oil and gas pipelines, to build new transport routes. We can say the V-4 states have achieved some success as for building new pipelines. During the V-4 summit held in Budapest in February 2011 political leaders of the member states „issued a number of directives, including diversifying the natural gas and oil supply to Europe, developing a southern energy corridor, promoting north-south interconnections through all V4 countries“ (McNally, 2010). The north-south interconnection, which means interconnection of northern LNG¹ terminals in Poland with the other V-4 states

¹ Liquified natural gas.

and LNG terminals in Croatia, can help reduce dependence on Russian oil and gas because V-4 states would be able to import these commodities from other parts of the world. Through the LNG terminals the V-4 would be able to import oil and gas from Norway or the Caspian Sea. High Level Expert Group with the participation of Poland, Bohemia, Slovakia, Hungary, Romania, Bulgaria and Croatia (as an observer) was set up. The goal of the group was to make an action plan as for the development of interconnections of gas, electricity and oil sectors (A Common Energy Policy..., 2011). On 28th January 2011 the prime minister of Hungary Viktor Orbán and his Slovak counterpart Iveta Radičová signed an agreement for a section of the North-South gas pipeline that crosses their countries (Prime ministers to seal..., 2011). During the same month a letter of intent to build Polish-Slovak section was signed by the transport operators (The North-South gas corridor..., 2011). On 14th September Czech Prime Minister Petr Nečas and his Polish counterpart Donald Tusk inaugurated Czech-Polish section. Half of the cost was paid by the EU Commission (Thompson, 2011). It's also the important aspect of the V-4 energy security. The V-4 states should act united within the EU to gain more support for their initiatives from Brussels. In 2010 the EU gave no support to the Hungarian-Croatian gas pipeline „despite the fact that a seventh pipeline is to be built between Belgium and Holland, even though there are already six lines between the two countries“ and the „EU supported the Visegrád Region with little more than one percent of its overall budget of five billion Euros“ (Féher, 2010). We reckon the absence of lobbying activities are the main problem why the EU has granted so little amount of money for the V-4 energy projects. European Round Table² is important lobby group of industrialists which influence decisions of the EU institutions. It encompasses many western energy companies like BP, Total, E.ON etc. But on the other hand Hungarian energy company MOL is the only V-4 member within the ERT (Members by Country, 2011). Well, it's very important so that the other energy companies of the V-4 became members. If there were more V-4 energy companies in the ERT we think the V-4 lobbying would be influential in the EU and that's why V-4 would receive greater support of the EU institutions. Except for lobbying there's also one problem as for building new pipeline routes. These projects can't resolve the problem of the dependency on Russia. It's impossible because the total amount of oil and gas passing through these pipelines is very low in com-

² We will use the acronym ERT.

parison with Russian systems. Jakub Skavron, an energy analyst with Roland Berger Strategy Consultants, said after the inauguration of the Polish-Czech section within the North-South interconnection: „To call a pipeline with capacity of 0.3 percent of Russian gas supplies or 2 percent of Czech and Polish annual gas demand an a important step toward Russian gas independence is a little bit exaggerated” (Thompson, 2011).

For conclusion, we can say it´s not good solution for the V-4 to replace the fossil fuels massively by alternative sources. As we see the alternative sources pose ecological and health problems like biofuels. That´s why the V-4 should take common attitude and persuade the EU that biofuels are not a good solution. The V-4 should promote the development of nuclear energy. As we see it has perspectives. On the other hand it´s important to support the use of other sources of energy like water. It can reduce dependence on Russian fuels. Within this context the interconnection with Ukraine is highly perspective. The V-4 should continue in diversification of transport routes. For these project V-4 can receive EU finance but the lobbying power must be increased. On the other hand, as we see, it´s hard to fully reduce energy dependence on Russia.

REFERENCES

1. 18 countries affected by Russia-Ukraine gas row. 2009 [online]. Reuters. [cit. 31. 10. 2011].
2. <http://www.reuters.com/article/2009/01/07/uk-russia-ukraine-gas-factbox-idUKTRE5062Q520090107?sp=true>
3. A COMMON ENERGY POLICY & V4 FOREIGN RELATIONS. 2011 [online]. Brat MUN. [cit. 31. 10. 2011].
4. <http://bratmun.sk/doc/V4%20-%20Study%20Guide.pdf>
5. BREVINI B. 2011. [online]. *The day Italians finally said no to Silvio Berlusconi. The Guardian*. [cit. 31. 10. 2011].
6. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/14/silvio-berlusconi-italian-referendum>
7. *Construction of hydropower plants is at a standstill in Slovakia*. 2010. [online]. Energia.sk. [cit. 31. 10. 2011].
8. <http://www.energia.sk/weekly-energy-review/vsetky-sekcie/construction-of-hydropower-plants-is-at-a-standstill-in-slovakia/0748/>
9. ČEZ invests in dam energy. 2011. [online]. *The Prague Post*. [cit. 31.

10. 2011]. <http://www.praguepost.com/business/7212-energy:-Ceez-invests-in-dam-energy.html>
10. FÉHÉR P. G. 2010. [online]. *A union within the Union*. HetiValasz. [cit. 31. 10. 2011]. http://hetivalasz.hu/english_world_affairs/a-union-within-the-union-25929
11. GEDEN O. et al. 2006. [online]. *Perspectives for the European Union 's External Energy Policy*. German Institute for International and Security Affairs. [cit. 31. 10. 2011].
12. [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspa-piere/External KS Energy Policy Dez OG .pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspa-piere/External_KS_Energy_Policy_Dez_OG_.pdf)
13. Germany to abandon nuclear power by 2022. 2011. [online]. USA Today. [cit. 31. 10. 2011]. http://www.usatoday.com/news/world/2011-05-30-germany-nuclear-power_n.htm
14. JHA A. 2009. [online]. *Biofuels more harmful to humans than petrol and diesel, warn scientists*. The Guardian. [cit. 31. 10. 2011].
15. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/feb/02/biofuels-health>
16. Klaus nepodepsal další novelu, vadí mu slepé přejímání direktiv EU. 2011. [online]. Novinky.cz. [cit. 31. 10. 2011].
17. <http://www.novinky.cz/domaci/238442-klaus-nepodepsal-dalsi-novelu-vadi-mu-slepe-prejimani-direktiv-eu.html?ref=zpravy-dne>
18. KRON R. 2010. [online]. *The Visegrád Group Revival: Time for Washington to Take Notice? Central Europe Digest*. [cit. 31. 10. 2011].
19. http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record_id=235&printview=1
20. LIPTÁKOVÁ J. 2011. [online]. *Forging better energy links in central Europe*. The Slovak Spectator [cit. 31. 10. 2011].
21. http://spectator.sme.sk/articles/view/42104/22/forging_better_energy_links_in_central_europe.html
22. MCNALLY C. 2010. [online]. *New possibilities for the Visegrad Group*. Center for Strategic and International Studies. [31. 10. 2011].
23. <http://csis.org/blog/new-possibilities-visegrad-group>
24. Members by Country. 2011. [online]. European Round Table. [cit. 31. 10. 2011]. http://www.ert.be/members_by_country.aspx
25. Prime ministers to seal North-South gas corridor. 2011. [online]. Euractiv. [cit. 31. 10. 2011]. <http://www.euractiv.com/energy/prime-ministers-seal-north-south-gas-corridor-news-501765>

26. The North-South gas corridor as a priority issue for the Visegrad Group. 2011. [online]. Center for Eastern Studies. [cit. 31. 10. 2011].
27. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/ceweekly/2011-02-02/north-south-gas-corridor-a-priority-issue-visegrad-group>
28. THOMPSON E. 2011. [online]. Gas pipeline links ČR, Poland International partnership is first of many steps in North-South gas corridor. The Prague Post. [cit. 31. 10. 2011]. <http://www.praguepost.com/business/10381-gas-pipeline-links-cr-poland.html>
29. TR10: Traveling-Wave Reactor. 2009. [online]. Technology Review. [cit. 31. 10. 2011].
30. <http://www.technologyreview.com/energy/22114/>
31. Tvel to be awarded license to export nuclear fuel to Europe and Armenia. 2011. [online]. ARKA News Agency. [cit. 31. 10. 2011].
32. http://www.rosatom.ru/wps/wcm/connect/rosatom/rosatomsite.english/presscentre/nuclear_industry/01ced80048acd897b580fddb97771387
33. VAŠČÍK. 2010. [online]. *Energetická kríza 2009 – implikácie pre SR. Project ARES*. [cit. 31. 10. 2011].
34. http://www.projectares.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=1290&Itemid=420
35. Visegrad Four presidents say no alternative to nuclear power. 2011. [online]. China Central Television. [cit. 31. 10. 2011].
36. <http://english.cntv.cn/20111010/105123.shtml>
37. ZIELYS, P. 2009. RELATIONS BETWEEN VISEGRAD STATES AND UKRAINE: A “TWO SPEED” CENTRAL EUROPE. In *UNISCI Discussion Papers*, January 2009. ISSN 1696-2206. 51 p.

**II. BEZPIECZEŃSTWO
WEWNĘTRZNE W PERSPEKTYWIE
MIĘDZYNARODOWEJ**





Visegrad Group Safety



ANNA ANT CZAK

ROLES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF INTERNATIONAL SECURITY

ROLE UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

dr Anna Antczak

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

annique@wp.pl

ABSTRACT

The article aims at showing the international roles of the European Union in the security area. It focuses on methods and tools used by the EU to build its power in the international arena. It also specifies the selected and imposed roles played by the European Union towards the priority geo-strategic regions. The author also tries to show how the EU is using its potential to build stability in the world and promote its fundamental principles (democracy, human rights, good governance).

The analysis of actions taken by the most important actors in the international arena allows to draw a conclusion that nowadays, an intricately woven network of international political and economic ties becomes the guarantor of security. In the European tradition, especially in Western Europe, there exists a specific idea to build relationships, which can be called a variety of network connections. The idea of Europe to maintain security, at the beginning between several Western countries, and then widening the area, going out far beyond the framework of the European Union, being a gradual inclusion of more countries in the network of mutual dependences, starting from the economic ones. Economic dependence (or rather the benefits of trading profits) is the basis for this system. Gradually built economic common power was to become the main force inhibiting any attempt to destroy the existing order in Europe, favoring the EU's development.

KEYWORDS: *international roles, Common Foreign and Security Policy, global security, civilian power, normative power, global player, regional power, strategic culture*

WPROWADZENIE

W tradycji europejskiej, szczególnie Europy Zachodniej, leży specyficzna idea, jaką jest budowa zależności, którą można nazwać siecią różnorodnych powiązań. Pomysłem Europy na utrzymanie bezpieczeństwa, na początku pomiędzy kilkoma państwami „Zachodu”, a potem coraz bardziej poszerzając ten obszar, wychodząc obecnie daleko poza ramy Unii Europejskiej, jest stopniowe włączanie kolejnych krajów w sieć wzajemnych uzależnień, począwszy od gospodarczych. Wpływy ekonomiczne (a raczej profity wynikające z handlu) stanowią bazę dla tego systemu. Powoli budowana wspólna siła (obecnie nawet potęga) ekonomiczna miała stać się głównym hamulcem dla jakichkolwiek prób burzenia istniejącego porządku w Europie, który sprzyjał rozwojowi państw UE. Powodzenie tego toku myślenia spowodowało chęć przyłączenia się do systemu innych państw (dążenie do dobrobytu). W ten sposób, w oparciu o pełną dobrowolność, UE budowała własną strefę bezpieczeństwa, tworząc kolejne obszary i nici zależności, już nie tylko w sferze ekonomicznej. Więzy te są obecnie tak silne, że przypuszczalnie żadne państwo europejskie nie zaryzykuje aż tak wiele, by zrywając je, zburzyć stabilność oraz ład europejski i dążyć do osiągnięcia partykularnych interesów za pomocą siły. W podobny sposób UE stara się postępować z państwami konfliktogennymi – np. Bałkanami – budować sieć zależności, włączając te państwa do kolejnych wspólnych działań, tak, aby w efekcie jakiegokolwiek naruszenia stabilności przez te państwa było dla nich zbyt kosztowne, aby stało się „opłacalne”. Wydaje się, że nadal jest to sposób bardzo skuteczny, gdyż wizja przynależności do elity (w ten sposób część państw postrzega UE) jest na tyle atrakcyjna, że poszczególne państwa są w stanie zgodzić się na daleko idące kompromisy. W to wpisuje się propagowanie demokracji, praworządności i praw człowieka, rola stabilizatora i mocarstwa niewojaskowego/cywilnego. UE bazuje także na specyficznej odrębności od reszty świata (dziedzictwo cywilizacyjne, wyznaczające tożsamość europejską), niezwykle wyraźnej cywilizacji europejskiej. Takie kompleksowe podejście pozwala zdefiniować źródła potęgi i „wyjątkowości” UE na arenie międzynarodowej z pomocą teorii ról międzynarodowych.

Generalnie, role definiowane i kształtowane są w celu osiągnięcia określonych korzyści oraz budowania sieci bezpieczeństwa. Rola syntetyczna jest rolą definiującą cały system ról, któremu powinny być podporządkowane role szczegółowe. Należy przy tym pamiętać, że system taki (rozumiany tu jako zespół) jest niezwykle skomplikowany ze względu na

występujące pomiędzy różnymi rolami niespójności i konflikty. Unii Europejskiej można przypisać szereg ról. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie ról, jakie odgrywa Unia w stosunku do wybranych (priorytetowych) regionów geostrategicznych w obszarze bezpieczeństwa.

1. ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W STOSUNKU DO WYBRANYCH PAŃSTW I REGIONÓW

Współdziałanie Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej wydaje się naturalnym następstwem przemian, jakie dokonały się na świecie w ostatnim dwudziestolecu. Jak zauważa Zbigniew Brzeziński, „oddzielnie, a zwłaszcza zwaśnione, są gwarantem zastoju i nieładu”¹. Można nawet zaryzykować tezę, że przy braku ścisłej współpracy może dojść do eskalacji konfliktów, a propagowany przez kraje zachodnie model demokracji i wolnego rynku może być zastąpiony innymi koncepcjami krajów islamskich bądź szybko rozwijających się Chin czy Indii. Niestety Stany Zjednoczone i Unia Europejska jak na razie nie podjęły się zinstytucjonalizowania współpracy w zakresie planowania i uzgadniania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa². NATO oraz potencjał militarny Stanów Zjednoczonych pozostają podstawowym gwarantem bezpieczeństwa europejskiego. UE i NATO powinny realizować uzupełniające się zadania. Obecność USA w Europie leży w jej interesie. Relacje Europy z USA są oparte w znacznej mierze na współpracy (są to dwa największe potencjały gospodarcze), zaś w sferze polityczno-wojskowej stosunki te naznaczone są pierwiastkiem konkurencyjności – istotna jest nowa rola USA i Unii Europejskiej w NATO. Budowa alternatywnego systemu obronnego UE w stosunku do NATO jest pozbawiona sensu, a rolą UE powinno być utrzymywanie statusu miękkiej siły wykorzystującej bogaty katalog instrumentów dyplomatycznych, wzmacniając jednocześnie porządek międzynarodowy³.

„Pierścień właściwie rządzonych państw na wschód od UE jest oceniany jako kluczowy warunek jej bezpieczeństwa”⁴. UE nie ma spójnej koncepcji polityki wschodniej. Nie jest nawet pewna, czy wołałaby, aby istniała silna czy słaba Rosja i w jaki sposób należy podejść do problemu ewentualnej integracji państw byłego bloku wschodniego z UE (Ukraina, w dalszej

1 Brzeziński, 2008, s. 157.

2 Szerzej zob. Antczak, 2011, s. 39-43.

3 Parzymies, 2010, s. 35-59. Jednocześnie nie oznacza to, że UE ma być pozbawiona jakichkolwiek środków militarnych. Dlatego też jednak UE realizuje politykę obronną w ramach WPBiO.

4 Merlingen, Ostrauskaitė, 2008, s. 195.

kolejności np. Gruzja i inne państwa Kaukazu), jakie skutki pozytywne i negatywne zarówno dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE mogłoby mieć takie rozszerzenie. Niewątpliwie dla UE niezmiernie istotna jest współpraca z Rosją jako krajem o aspiracjach mocarstwowych oraz ze względu na jej wpływ na politykę światową także w istotnym sektorze energetycznym. UE stara się prowadzić pragmatyczną, opartą na konkretnych sprawach (przedsięwzięciach) politykę wobec Rosji⁵. Polityka wschodnia UE jest w znacznej mierze wpisana w ogólne cele polityki zagranicznej (stworzenie dogodnych warunków do dalszej integracji, promocja unijnych wartości i zasad, umacnianie bezpieczeństwa, łagodzenie skutków nowych podziałów w Europie)⁶. UE zależy też na tym, aby były republiki radzieckie ewoluowały w kierunku „zachodnim” bardziej niż rosyjskim (przede wszystkim Ukraina i Mołdawia oraz niektóre republiki kaukaskie).

Obecność UE na Bliskim Wschodzie ma dwojaki wymiar. Po pierwsze jest to promowanie stabilności poprzez rozwój, a po drugie aktywne uczestnictwo w bliskowschodnim procesie pokojowym. UE stara się prowadzić zdecydowanie bardziej stonowaną i wyważoną politykę zarówno w stosunku do polityki Izraela, jak i władz Autonomii Palestyńskiej wyrażającą się w braku poparcia dla działań Izraela niezgodnych z prawem międzynarodowym, co może w przyszłości pozwolić Europie odgrywać istotną rolę w procesie rozwiązywania konfliktu bliskowschodniego za pomocą pokojowych negocjacji. Europa nie identyfikuje się także z kateryczną postawą USA w stosunku do Iraku, chcąc w ten sposób odseparować się od nienawiści krajów islamskich do Ameryki. Polityka wielowymiarowej współpracy z krajami Maghrebu ma na celu wzmocnienie stabilności tych krajów (politycznie, ekonomicznie i społecznie), ale także propagowanie zasad demokratycznych i praw człowieka. UE stara się utrzymać w tym regionie wpływy ideologiczne, aby nie „oddać” tego obszaru USA, Rosji czy Chinom. Reakcja poszczególnych krajów UE na wydarzenia w regionie wczesną wiosną 2011 r., który jest naturalną strefą europejskich wpływów, były spóźnione i dalekie od oczekiwanych. Początkowa postawa Francji i Hiszpanii miała charakter pasywny i powściągliwy⁷. Zmianę postawy można było zaobserwować podczas kryzysu w Libii, kiedy to państwa europejskie zdecydowały o zawiązaniu koalicji i rozpoczęciu operacji „Świt Odysei”. Początkowo operacją dowodzili Amerykanie (po kilku dniach

5 Szerzej zob. Antczak, 2011, s. 47-51.

6 Legucka, 2008, s. 39-41.

7 Liszek, 2011.

została przekazana NATO⁸), lecz widoczne było zaangażowanie Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch – państw posiadających priorytetowe interesy w tym rejonie świata. Reakcja na sytuację w Libii przez część państw oceaniana jest jako powolna i spóźniona, jednak warto podkreślić, iż tym razem rzeczywistym inicjatorem nie były Stany Zjednoczone. Zdecydowany wzrost zainteresowania sytuacją w regionie nastąpił wraz z eskalacją wydarzeń w Libii oraz pojawieniem się obaw o ciągłość dostaw surowców energetycznych i niekontrolowany napływ imigrantów⁹. Rząd Włoch, w obawie przed falą uchodźców z Libii i Tunezji, proponował, aby rozładować napiętą sytuację w regionie poprzez wsparcie polityczne, ekonomiczne i społeczne. Zgoda odmienną postawę zaprezentowały Niemcy, które od początku kryzysu poświęcały dużo uwagi wydarzeniom na Bliskim Wschodzie, co wiąże się przede wszystkim z kwestiami bezpieczeństwa oraz interesami ekonomicznymi tego państwa. Największe państwa zjednoczonej Europy prezentowały przede wszystkim narodowe interesy, a głos instytucji unijnych różnił się w tonie i stanowczości¹⁰. Brak szybkiej reakcji Unii Europejskiej na niepokojącą sytuację w jej najbliższym otoczeniu dowodzi, że dotychczas wypracowane rozwiązania nie stanowią skutecznego narzędzia, które zapewniłoby odpowiednie reagowanie na sytuacje kryzysowe. Jedynym wspólnie podjętym krokiem stało się wyrażenie gotowości przez Radę UE (decyzja z 1 kwietnia 2011 r.) do prowadzenia operacji wojskowej EUFOR Libya w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w celu wsparcia misji humanitarnych prowadzonych na terenach objętych kryzysem. Rozpoczęcie operacji jest uzależnione od decyzji ONZ (określenie konieczności jej prowadzenia), zaś zadania miałyby polegać przede wszystkim na zapewnianiu bezpieczeństwa przemieszczania się i ewakuacji osób wysiedlonych, a także wsparcia agencji o charakterze humanitarnym w wykonywaniu ich przedsięwzięć. Operacja miałaby pozostać w teatrze działań nie dłużej niż cztery miesiące od momentu osiągnięcia pełnej gotowości bojowej, a jej koszt to 7,9 mln euro¹¹.

Zainteresowanie UE Afryką wynika przynajmniej z kilku przyczyn: zaszczości historycznych, wzrostu cen ropy naftowej i innych surowców energetycznych oraz problemów związanych z nielegalną imigracją z różnych państw afrykańskich, co wpływa bezpośrednio na chęć utrzymania

8 Mimo początkowych ostrych sprzeciwów Turcji.

9 Znojek, 2011.

10 *Tygodnik BBN*. 2011.

11 Dane za: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eufor-libya.aspx?lang=en>.

stabilności w tym regionie (poprzez misje i operacje w ramach WPBiO). UE wspiera także działania afrykańskiej dyplomacji prewencyjnej, szczególnie poprzez aktywną współpracę z Unią Afrykańską (UA). Afryka stanowi rejon, w którym UE ma szansę zaistnieć jako najważniejszy partner (szczególnie, że obecność wpływów europejskich w tym regionie sięga sześciu wieków), ale Europa nie jest już jedynym i „naturalnym” partnerem Afryki, co oznacza, że wzrost zainteresowania tym kontynentem może być spowodowany w równej mierze zwiększoną konkurencją o wpływy i chęcią posiadania dostępu do jej zasobów.

Współpraca z Azją jest dla UE niezwykle ważnym elementem polityki zewnętrznej z wielu powodów – gospodarczych, politycznych i kulturowych, ale także zasobów demograficznych, odnotowanego w ostatnich latach znacznego wzrostu ekonomicznego oraz z uwagi na jej środowisko polityczne i bezpieczeństwa, regionalną równowagę sił, co stanowi dla UE zarówno wyzwanie, jak i zagrożenie¹². Azja to dla Europy przede wszystkim wyzwanie gospodarcze – z jednej strony groźba zalania europejskiego rynku tanimi produktami chińskimi i tajwańskimi, z drugiej jest to rynek wymagający europejskich inwestycji i technologii. Z tych powodów niezwykle ważna jest współpraca w ramach ASEM¹³ w zakresie politycznym, ekonomicznym i kulturalnym. Poza współpracą *stricte* międzyregionalną, UE zawarła także partnerstwa strategiczne z Japonią, Chinami i Indiami, by realizować cele zawarte w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. Chiny i UE postrzegają się wzajemnie jako uzupełniające się elementy na arenie międzynarodowej (zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym – posiadania wpływów w określonych regionach świata), dlatego UE i Chinom zależy na zachowaniu stabilności na świecie i budowaniu efektywnych mechanizmów multilateralnych. Europa ma szansę na ścisłą współpracę z Chinami w obszarze rozwoju nauki i technologii, dlatego w jej interesie Europy leży promowanie stabilności Chin. Ścisła współpraca z rodzącymi się potęgami gospodarczymi to także właściwie jedyna szansa dla Europy na „pozostanie w grze” i niewypadnięcie poza arenę/centrum najważniejszych rozgrywek międzynarodowych, pewna „kontrola” polegająca na posiadaniu wiedzy na temat konkurencji. W sytuacji, gdy pozycja USA będzie słabnąć (głównie przez złe stosunki ze światem islamu), z pewnością będzie to działało na korzyść rosnącej potęgi Chin. Z tych też powodów w interesie Europy leży nawiązanie ściślejszej współpracy z dynamicznie rozwijającymi się krajami azjatyckimi,

¹² Jokela, 2009, s. 2-3.

¹³ ASEM – *Asia-Europe Meeting* – forum współpracy azjatycko-europejskiej.

szczególnie Azją wschodnią. Natomiast relacje z państwami Ameryki Łacińskiej to przede wszystkim kooperacja gospodarcza (układ o współpracy z MERCOSUR)¹⁴.

2. ROLE SYNTETYCZNE

Misternie budowana sieć relacji międzynarodowych ma służyć rozwijaniu się UE jako gracza międzynarodowego o określonej sile i „renomie”. UE, wykorzystując swoją potęgę gospodarczą, zaawansowanie rozwiązań polityczno-społecznych, może wywierać znaczny wpływ na kształt polityki bezpieczeństwa na świecie, także poprzez udział w operacjach i misjach pokojowych czy humanitarnych, angażując się w spory w roli mediatora (dzięki uznaniu i poważaniu na arenie międzynarodowej zyskanej właśnie dzięki wyżej wymienionym czynnikom). Tak silna światowa pozycja pozwala UE realizować swoją misję „światłego przewodnika” dla innych, mniej rozwiniętych państw, które borykają się z różnymi problemami. UE pełni też funkcję organizacji szerzącej idee państwa prawa i przestrzegania praw człowieka, stawiając je za warunek *sine qua non* współpracy.

Można zatem przyjąć, że nadrzędną (syntetyczną) rolę UE jest rola gracza światowego. Działania UE w tym obszarze koncentrują się przede wszystkim na utrzymywaniu współpracy wielostronnej (multilateralizm), zaznaczając w ten sposób swoją obecność oraz pozycję na arenie międzynarodowej. Koncepcja UE jako aktora globalnego dotyczy przede wszystkim sfery gospodarczej, lecz powoli rozszerzana jest także na polityczną oraz w znacznie mniejszym stopniu – militarną. W ramach roli *global player* UE realizuje także koncepcję europeizacji (rola europeizatora) – szerzenia politycznych, gospodarczych i społecznych, a także częściowo kulturowych wartości modelu zachodniego. W roli światowego gracza zawiera się także współodpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe i szczególnie rola UE jako budowniczego lepszego świata.

Oczywiście wśród politologów i strategów istnieje wiele różnych opinii oraz koncepcji dotyczących UE w kontekście mocarstwowości, a szczególnie jej natury. Z całą pewnością można uznać, że UE ma swój niepowtarzalny charakter wyrażający się poprzez dążenie do ustanowienia stabilności i pokoju, co jest podyktowane wielowiekową historią krwawych wojen, jakie toczyły się na jej terytorium. Budowanie wokół tej koncepcji całej polityki międzynarodowej stanowi swoisty wyróżnik na świecie i należy

¹⁴ *Mercado Común del Sur* – Wspólny Rynek Południa, czyli strefa wolnego handlu w Ameryce Południowej.

uznać, iż odnosi on sukcesy, a także cieszy się poparciem wielu państw na wszystkich kontynentach, a dla innych stanowi akceptowalną alternatywę dla amerykańskiej *hard power*. Gdy połączyć te elementy z niezaprzeczalną potęgą społeczno-gospodarczo-technologiczną, z całą pewnością można uznać, że UE jest mocarstwem niewojskowym (czy też cywilnym). Przeciwnicy tej koncepcji twierdzą m.in., iż występuje sprzeczność terminów już w samej nazwie¹⁵, gdyż termin „mocarstwo” oznacza pełnienie ważnej roli na świecie ze względu na znaczny potencjał militarny i ekonomiczny¹⁶, podczas gdy Unii odmawia się istnienia potencjału militarnego. Jednak należy podkreślić, że z jednej strony NATO było i nadal pozostaje gwarantem bezpieczeństwa europejskiego, zatem UE musiała poszukać innego obszaru, w którym mogłaby realizować swoją misję, dlatego skoncentrowała się na działaniach cywilnych, stosując *soft power*, co stało się jej silnym atutem. Jednocześnie widoczne jest stopniowe kształtowanie się kultury strategicznej właściwej dla UE oraz próby budowania własnych zdolności w sferze militarnej (dobrym przykładem są choćby grupy bojowe oraz operacje wojskowe prowadzone w ramach WPBiO). Warto się też zastanowić, czy koniec XX wieku oraz wiek XXI nie dostarczają argumentów za tym, że o pozycji mocarstwowej nie decyduje wyłącznie (czy też nawet głównie) potencjał militarny. Można przyjąć, że „mocarstwo niewojskowe [cywilne] jest jednostką, która oddziałuje na system międzynarodowy głównie za pomocą środków ekonomicznych, finansowych i politycznych a nie potęgi militarnej”¹⁷. Wydaje się, że takie podejście jest uzasadnione, pomimo że z pewnością brak potęgi militarnej osłabia pozycję międzynarodową, szczególnie w pojęciu państw o orientacji ekspansjonistycznej i bojowej.

Powszechna jest także opinia, że Unia Europejska, przy braku innych możliwości, była niejako skazana na rolę mocarstwa cywilnego (czego przykładem może być konflikt Kosowski w 1999 r., obnażający niemoc UE, która musiała korzystać z pomocy NATO), ale istnieją też twierdzenia zgoła przeciwne, że „militaryzacja UE osłabia specyficzny charakter jej cywilnej tożsamości międzynarodowej”¹⁸. Z całą pewnością jednak praktycz-

15 Por. Bull, 1992 oraz Manners, 2005, s. 26-28.

16 Mocarstwo – państwo znacznie przewyższające zasięgiem i siłą wpływów inne państwa, wywierające decydujący wpływ na stosunki międzynarodowe. O statusie mocarstwa decydują głównie dwa elementy: rola w gospodarce światowej i potęga wojskowa. Definicja za: *Najnowsza Encyklopedia Powszechna*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2005, s. 593.

17 Stavridis, 2001, s. 3-4.

18 Zielonka, 1998, s. 229. Podobną opinię wyraża Smith, 2000.

nie wszystkich politologów łączy wypowiedziane wprost, zarówno w pozytywnej, jak i negatywnej ocenie – stwierdzenie, że Unia Europejska wypracowała specyficzny, „cywilizowany” sposób działania bez konieczności użycia siły¹⁹ oraz że ma on pewien określony potencjał oddziaływania (z tym, że już rozpiętość skali tych ocen jest znaczna, ale to nie jest przedmiotem badań podejmowanych w niniejszym opracowaniu). Jak zauważa D. Milczarek, *civilian power* nie oznacza pacyfizmu (wydaje się, że należałoby dodać „bezwartunkowego”), ani tym bardziej pomijania kwestii bezpieczeństwa, także militarnego²⁰. UE opiera swoją koncepcję polityki na założeniu, że *soft power* pozwala osiągać cele dzięki atrakcyjności samej idei, zamiast poprzez przymus, co daje szczególnie rodzaj siły, gdyż rozwiązania oparte na dobrowolności są trwalsze niż te, które zostały wymuszone. Istnieją także poglądy, że UE jest relatywnie skuteczna, umiejętnie stosując miękkie środki, a budowa zdolności wojskowych (w tym własnej armii) może oznaczać dla innych państw sygnał powrotu imperialistycznych ambicji w Europie²¹. Co więcej, UE stosując miękkie środki, stworzyła nową, pozytywną jakość w stosunkach międzynarodowych (choć oczywiście nie w każdym przypadku skuteczną, a z punktu widzenia państw pochwalających się siłą – wręcz słabą). Niemniej jednak narzędzia stosowane przez UE pozwalają na prowadzenie polityki długofalowej, w przeciwieństwie do pojedynczych akcji *ad hoc* z użyciem siły, które generalnie nie zapobiegają powstawaniu konfliktów w przyszłości.

Obecnie problemem nie jest odpowiedź na pytanie, czy Unia Europejska jest globalnym aktorem w obszarze bezpieczeństwa, tylko jakiego rodzaju – aktywnym (dostarczycielem bezpieczeństwa) czy pasywnym (konsumentem bezpieczeństwa)²². Dążenie UE do osiągnięcia zdolności w wymiarze militarnym powoduje, że niektórzy badacze stosunków międzynarodowych widzą w jej działaniach przejście od etapu mocarstwa niewojskowego do mocarstwa polityczno-militarnego²³. Ciekawa wydaje się teoria, że środki militarne nie stoją w opozycji do idei mocarstwa niewojskowego. Promowanie zasad demokracji i „zachodniej kultury politycznej” wymaga niekiedy użycia środków militarnych, choć pierwszeństwo mają środki dyplomatyczne i ekonomiczne. Takie spojrzenie wydaje się być uzasadnione dla współczesnych działań podejmowanych przez UE.

19 Zob. Parzymies, 2009, s. 29.

20 Milczarek, 2003, s. 194.

21 Szerzej zob. Cramér, Gustavsson, Oxelheim, 2007.

22 Zob. Duna, 2010, s. 20.

23 Gnesotto, 1998.

Trudno prognozować, jaki kierunek obierze integracja europejska i czy będzie dążyła do uzyskania pozycji mocarstwa polityczno-militarnego, choć wiele przesłanek przemawia za takim rozwiązaniem. Może to jednak oznaczać, że stanie się to kosztem unikalnego w skali światowej charakteru UE typu *soft*, który stanowi obecnie o jej potędze. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie w większości nie przejawiają woli przekształcania UE w mocarstwo militarne, czy też uzupełniania aspektu mocarstwowego o tę sferę²⁴, a co się z tym wiąże – utworzenia ponadnarodowej struktury wojskowej²⁵.

Europejska kultura strategiczna charakteryzuje się przede wszystkim uwypuklaniem takich wartości jak: demokracja, praworządność, przestrzeganie praw człowieka, negocjacje, współpraca gospodarcza, respektowanie prawa międzynarodowego (szczególnie, gdy w grę wchodzi użycie siły) i multilateralizm. „Moc sprawcza” *soft power* polega zatem nie na jej sile przekonywania, ale na atrakcyjności, którą UE demonstruje na arenie międzynarodowej za pomocą swej działalności, systemu politycznego, postaw społecznych (obywatelskich) oraz wartości. Należy też podkreślić, że koncepcja mocarstwa niewojskowego nie neguje ani nie wyklucza możliwości użycia siły militarnej, ale znacznie ją ogranicza, dopuszczając jej użycie w sytuacji najwyższej konieczności, kiedy inne środki okażą się niewystarczające. Przyczyniło się to do rozwoju innej koncepcji, czyli „bezpieczeństwa o ludzkiej twarzy”²⁶, które znalazło uznanie wśród społeczności międzynarodowej. Istnieją także opinie, że zaangażowanie sił zbrojnych w rozwiązywaniu konfliktów zewnętrznych często bywa nieskuteczne (Wietnam, Afganistan, Irlandia Północna)²⁷. Z drugiej jednak strony, niektóre państwa (np. Francja) dostrzegają ryzyko ograniczenia się UE do realizowania roli mocarstwa cywilnego (zastój w rozwoju WPBiO), co uniemożliwiłoby jej posiadanie wpływu na kształt polityki światowej, a nawet mogłoby doprowadzić do strategicznej zależności od innych aktorów²⁸. Z tych powodów państwa UE nawiązują współpracę w ramach mniejszych grup (np. porozumienie pomiędzy Wielką Brytanią a Francją w dziedzinie współpracy obronnej, które ma na celu przede wszystkim utrzymanie dotychczasowej bazy technologicznej i przemysłowej oraz szkoleń i ćwiczeń wojskowych).

24 Por. Zielonka, 2007.

25 Por. Gnesotto, 2004.

26 Lodge 1993.

27 Smith, 1997, s. 17.

28 Por. Liszczyk, 2011, s. 2354-2355.

Z ideą mocarstwa cywilnego wiąże się koncepcja UE jako mocarstwa normatywnego (*normativepower*), która „podkreśla ideologiczny, czy raczej ideowy charakter Unii, a zwłaszcza sfery jej relacji zewnętrznych”²⁹. Ma to ścisły związek z uznawaniem przez państwa członkowskie tych samych wartości i norm, przestrzeganiem zasad demokracji i rządów prawa oraz dążeniem do utrzymywania stabilności i pokoju, co znajduje także swój wyraz w polityce, jaką prowadzi UE w stosunku do państw kandydujących do członkostwa, potencjalnych kandydatów oraz tych, którym oferuje swoją pomoc (wszystko to jest uzależnione od woli tych podmiotów odnośnie do przestrzegania określonych zasad oraz dostosowania się do demokratycznego modelu wypracowanego przez UE). Z tych zasad i norm zaś wywodzą się wszystkie założenia polityki Unii – normy przekłuwane są w materialne interesy³⁰, zaś promowane są poprzez ich socjalizację, czyli włączanie innych aktorów w te same ramy instytucjonalne³¹. Unijni politycy często postrzegają siebie jako przedstawicieli owych norm bardziej niż przedstawicieli instytucji, którą reprezentują³². Z powyższych wartości wynikają w znacznej mierze sposoby postępowania Unii i prowadzenia przez nią polityki zagranicznej³³ – środki dyplomatyczne, perswazja, negocjacje i kompromis, prowadzące do faworyzowania zinstytucjonalizowanej formy współpracy opartej na multilateralizmie oraz szacunku dla prawa międzynarodowego.

UE postrzega siebie jako siłę czyniącą dobro, co spycha innych aktorów³⁴ do roli podrzędnej³⁵. Mocarstwowość normatywna rozumiana jest

29 Milczarek, 2003, s. 186.

30 Zob. Youngs, 2004, s. 415-435.

31 Por. Powel, 2009, s. 196.

32 Dzieje się tak szczególnie w przypadku zaangażowania w bliskowschodni proces pokojowy. Unii wydaje się, że gdy tylko wartości te zostaną wprowadzone na Bliskim Wschodzie, konflikt zniknie. Jest to myślenie utopijne po pierwsze z powodu braku tradycji dla tych wartości w tamtym regionie, z drugiej zaś strony dlatego, że integracja europejska z wykorzystaniem powyższych norm i wartości dokonywała się w czasach pokoju i bezpieczeństwa gwarantowanego przez USA, a także w okolicznościach posiadania wspólnego przeciwnika (czynnik jednoczący) pod postacią związku Radzieckiego. Żaden z tych „warunków” nie jest spełniony na Bliskim Wschodzie.

33 Jest to jedna z cech świadczących o „wyjątkowości” UE – tym, co ją wyróżnia na arenie międzynarodowej.

34 Postrzeganych przez Unię jako słabszych i gorszych, czyli prawie wszystkie inne kraje, poza Stanami Zjednoczonymi, częściowo Rosją, Chinami i Japonią, ale też nie we wszystkich aspektach, w wielu odczuwając wyższość.

35 Najlepiej widoczne jest to w przypadku relacji z państwami afrykańskimi – traktując je w ramach projektu partnerstwa i solidarności – UE stara się nadać im w ten sposób pewną siłę, co często przynosi odwrotny skutek, już choćby poprzez sam fakt zachowywania przez UE postawy protekcyjnej – zob. Scheipers, Sicurelli, 2008, s. 607-623.

jako działalność UE mająca na celu rozprzestrzenianie na świecie uznawanych przez siebie wartości jako jedynych słusznych (prawa człowieka, demokracja, praworządność oraz ochrona środowiska)³⁶. Unia zatem uzurpuje sobie prawo do kształtowania opinii na temat tego, co jest właściwe, posiadania władzy ideologicznej, jest to zatem umiejętność ustalania i kształtowania norm w stosunkach międzynarodowych³⁷. W tym celu UE buduje swój wizerunek jako aktora altruistycznego. Często jednak działania podejmowane przez UE nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Są one albo niezrozumiałe (Rosja, państwa azjatyckie), bądź mało efektywne (państwa afrykańskie). Oczywiście specyficzną miarą sukcesu UE jako mocarstwa normatywnego jest zademonstrowanie wpływu narzucanych przez siebie norm, innymi słowy – stopnia, w jakim normy te są zinternalizowane przez podmioty, do których są kierowane³⁸.

Można jednak zadać pytanie, czy normatywny wymiar unijnej polityki zagranicznej nie będzie odczytywany jako imperializm kulturowy, czy też ma szansę zostać zaakceptowany mimo granic kulturowych i politycznych. Unia, chcąc wzmocnić prawo międzynarodowe, wypukła prawa jednostki, nie tylko prawa podmiotów na arenie międzynarodowej, jednocześnie sama starając się przestrzegać tych norm, a nie tylko narzucać je innym. Mimo wszystko istnieje niebezpieczeństwo, iż taki model nie będzie zaakceptowany przez społeczność międzynarodową, szczególnie przez tę jej część, która jest odmienna kulturowo i posiada inną kulturę polityczną oraz strategiczną. Pojawiają się także zastrzeżenia, że sposób i „zasięg” unijnej promocji demokracji oraz praw człowieka jest zróżnicowany w zależności od jej interesów strategicznych³⁹. Deklaracje UE nie zawsze pokrywają się z jej działaniami, które w znacznym stopniu są uzależnione od jej priorytetów politycznych i ekonomicznych, co jest widoczne dla krajów „partnerskich” i odczytywane jako hipokryzja⁴⁰, z drugiej jednak

36 Jest to m.in. tzw. „civilizing” power – moc „cywilizująca” – tego określenia użyła Sjursen, 2006, s. 237.

37 Szerzej zob. Manners, 2002, s. 239.

38 Por. Cavatorta, Tonra, 2007, s. 350.

39 Szerzej zob. Youngs, 2004 oraz Powel, 2009.

40 Dla przykładu, UE krytykowała działania Hamasu na Terytoriach Palestyńskich, lecz milczała w kwestii łamania praw człowieka w Egipcie podczas wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2005 r. Podobna sytuacja miała miejsce w 2008 r., kiedy Parlament Europejski wydał krytyczną rezolucję dotyczącą łamania praw człowieka w Egipcie, a rząd Egipski oświadczył, iż jest to wkraczanie w wewnętrzne sprawy kraju. Mimo oświadczeń o niepoddawaniu się egipskiej presji i tak podpisano memorandum o porozumieniu dotyczące programu pomocowego do 2010 r. na ponad 550 milionów euro (*National Indicative Programme*) – zatem priorytet zapewnienia stabilności dostaw gazu i ropy oraz zachowania określonego poziomu relacji z reżimem autorytarnym

strony, niezaprzeczalnie, Unia jest liderem w promowaniu stabilności oraz kwestii humanitarnych. W polityce UE zauważalne są również tendencje do przesunięcia punktu ciężkości z aspektów normatywnych w kierunku mocarstwa cywilno-wojskowego, skoncentrowanego na kwestiach bezpieczeństwa i potęgi w klasycznym tego słowa znaczeniu.

Wyrazem instytucjonalizacji roli UE jako mocarstwa normatywnego jest szereg postaw, zachowań i symboli politycznych, m.in. wszystkie atrybuty wspólnotowe (flaga, hymn itd.) oraz symbole europejskiej jedności wyrażone we wspólnych zasadach i koncepcjach, np. kryteria kopenhaskie, zasada jedności w różnorodności, partnerstwa i współpracy itp. Rola ta przejawia się również poprzez reprezentację UE na forum ONZ, ale także zachowania polityków „unijnych” – np. wystąpienia publiczne, w których deklarowana jest europejska solidarność, wyrażające międzynarodową tożsamość UE. Istotne jest jednak uświadomienie, iż proces autoidentyfikacji i zrozumienie sposobu, w jaki wspomniane wyżej symboliczne manifestacje poczucia wspólnoty, przyczyniają się do społecznej konstrukcji własnej tożsamości, a zatem jednocześnie roli. Jak podkreślano we wstępie, UE jest organizmem złożonym, także wielość tożsamości wpływa na kształtowanie się oraz różnorodność odgrywanych ról.

Warto także wspomnieć o roli UE jako partnera strategicznego. Jest to na pewno rola o znacznie węższym zakresie (zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym) od pozostałych, wyżej opisanych ról, niemniej jednak jest ona istotna z punktu widzenia polityki realizowanej w ramach WPBiO. Stanowi także element świadczący o sposobie prowadzenia tej polityki oraz częściowo – o charakterze kultury strategicznej UE. Jednocześnie jest to najbardziej perspektywiczna i rozwojowa rola Unii – znaczna część polityk skierowanych do poszczególnych regionów oraz mocarstw regionalnych zaczyna być opierana właśnie na tej koncepcji. Można zauważyć istotne przesunięcie, szczególnie z realizacji roli mocarstwa normatywnego (ale także pozostałych) na rzecz partnera strategicznego. Do tej pory w mniej lub bardziej realnym wymiarze rola partnera strategicznego jako narzędzia prowadzenia polityki była wykorzystywana w stosunku do Stanów Zjednoczonych, Rosji i Chin (pomijając kwestie jego skuteczności). Mimo deklaracji ze strony wysokiej przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), że stosun-

przewyższył idee promowania demokracji i praw człowieka – szerzej zob. Pace, 2009, s. 39-58 oraz Wood, 2009, s. 113-128. Oznacza to, że w przypadku bezpieczeństwa energetycznego Unia nie czerpie motywacji dla swych działań ze sfery normatywnej.

ki z partnerami strategicznymi traktowane są priorytetowo, Unia nie posiada wielu sukcesów w tej dziedzinie⁴¹. Słusznym posunięciem wydaje się zalecenie Rady Europejskiej dotyczące rewizji merytorycznej zawartości dokumentów stanowiących podstawę instytucjonalną dla tych partnerstw, jednak już deklaracja Cathrine Ashton dotycząca konieczności poszerzenia grona partnerów strategicznych może spowodować pauperyzację tego narzędzia, szczególnie, gdy będzie ono funkcjonowało wyłącznie w formie papierowych deklaracji. Rola UE jako partnera strategicznego dopiero ewoluje, a sama Unia uczy się, jak ją odgrywać w stosunku do trzech jakże odmiennych partnerów. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której nagle większość relacji miałaby zostać sprowadzona do tej kategorii ról⁴². Unia stara się zawiązać partnerstwa strategiczne z państwami określanymi mianem wschodzących potęg, np. z Indiami, co znalazło swój wyraz choćby w „Nowej Strategii Azjatyckiej” (*New Asia Strategy*), która ma na celu poprawę jakości relacji UE z państwami azjatyckimi. Niemniej jednak narzędzia unijne są dalece niedostosowane do prowadzenia skutecznego dialogu z państwami azjatyckimi, dla których niezrozumiała jest już choćby sama instytucja wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB. Dlatego też zawierane partnerstwa strategiczne mają symboliczny charakter (sfera deklaracji przewyższa znacznie sferę realnych działań), zaś rzeczywiste stosunki są dość luźne. Niezrozumienie azjatyckich kultur polityczno-strategicznym przez UE oraz próba narzucenia tym państwom kreowanej przez siebie roli światłego przewodnika, która przez większość z nich jest odrzucana, powoduje, że Unia wiele traci w relacjach z Azją, szczególnie na rzecz Stanów Zjednoczonych – z jednej strony i Rosji – z drugiej. Wynika to także ze znacznej koncentracji UE na najbliższym sąsiedztwie i pomijanie regionów oddalonych geograficznie, co w perspektywie długofalowej może się okazać bardzo niekorzystne i prowadzić do marginalizacji znaczenia

41 Odwołanie przez stronę amerykańską szczytu UE-USA planowanego na maj 2010 r. oraz wyniki głosowania Zgromadzenia Ogólnego ONZ nad rezolucją w sprawie udziału UE w pracach ONZ we wrześniu 2010 r., kiedy to Chiny i Rosja głosowały za odsunięciem w czasie głosowania nad tym dokumentem – zob. Liszczyk, 2011, s. 2377.

42 Wydaje się jednak, że właśnie taki jest pomysł unijnych liderów, gdyż nawet część budżetu UE dedykowana WPZiB określana jest już hasłem „UE jako partner na arenie międzynarodowej” nie zaś aktor globalny (*global player*). Może mieć to dwojaki wydźwięk – pozytywny, czyli podążanie Unii w kierunku odgrywania roli bardziej partnera niż mentora, co na pewno lepiej się sprawdzi w przypadku wielu krajów, szczególnie azjatyckich bądź też błędną drogą dla Unii, jaką by było dążenie do zawiązywania partnerstw strategicznych nie mających racji bytu – bez realnych podstaw oraz możliwości nawiązywania tego rodzaju współpracy, głównie z powodu braku gotowości i wypracowanych ku temu podstaw u obu partnerów.

Europy na mapie świata⁴³.

Koncepcja partnerstwa (stowarzyszenia) strategicznego (*strategic association*) z Ameryką Łacińską i Karaibami stanowi jeszcze innego typu wyzwanie. Po pierwsze Ameryka Łacińska, z powodu odmienności problemów wewnętrznych, z jakimi borykają się te kraje, nie jest w stanie podążać śladem modelu integracji europejskiej. Państwa te zaś preferują politykę multilateralną, manifestując w ten sposób opozycję w stosunku do unilateralnej hegemonii Stanów Zjednoczonych. Stąd wszelkie próby podejmowane przez UE dążące do nawiązywania ścisłych stosunków bilateralnych z poszczególnymi państwami, nie zaś z całym regionem, postrzegane są jako próby rozbicia jego jedności. Przykład Ameryki Łacińskiej i Karaibów potwierdza tezę, że fakt istnienia podpisanych porozumień i większa instytucjonalizacja stosunków instytucjonalnych nie oznacza powstania rzeczywistego partnerstwa strategicznego. Musi występować znacznie większa wola polityczna liderów po obu stronach do podejmowania realnych działań.

Nieco innym typem roli jest mocarstwo regionalne, rozumiane w tym przypadku jako wiodąca potęga w regionie. Rola ta, będąc w pewien sposób syntetyczna, w znacznym stopniu skierowana jest „do wewnątrz” Unii oraz do rejonów z najbliższego sąsiedztwa. Regionalna mocarstwowość UE zaznacza się praktycznie we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państw i organizacji na arenie międzynarodowej. Unia wiezie zdecydowany prym w regionie, będąc z jednej strony wzorem do naśladowania dla najbliższych sąsiadów, z drugiej zaś „elitarnym zgrupowaniem państw”, do którego wiele innych chciałoby dołączyć. Mocarstwa regionalne mają też coraz większe znaczenie w odniesieniu do budowania stabilności na określonych obszarach oraz tworzenia tzw. regionalnych kompleksów bezpieczeństwa (*Regional Security Complexes – RSCs*), dla których podstawy stwarzają właśnie mocarstwa regionalne, co ma miejsce także w przypadku Unii Europejskiej. Ich wpływ na rozwój bezpieczeństwa w regionie przejawia się poprzez określone struktury (zdolności, dynamika działań), role w obszarze bezpieczeństwa oraz sposoby jego tworzenia i zachowywania (w tych kwestiach kluczowe są działania podejmowane przez mocarstwo regionalne).

Rola mocarstwa regionalnego miała większe znaczenie w czasie proce-

43 Innym problemem jest to, że poszczególne (największe i mające określone interesy) państwa UE dążą raczej do utrzymywania z niektórymi państwami relacji bilateralnych niż występowania w ramach całej UE (dotyczy to przede wszystkim Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Włoch).

su integracji, który oczywiście nie jest zamknięty, ale w znacznym stopniu dokonany. Mocarstwowość UE w tym wymiarze wiązała się z postrzeganiem jej jako elitarnego klubu, a członkostwo w nim traktowane było jako wyróżnienie, do którego dążyły poszczególne państwa europejskie (przywilej przynależności do grona wybranych). Podstawową zatem rolą w ramach szerszego pojęcia mocarstwa regionalnego było promowanie integracji. Patrząc z perspektywy czasu, można stwierdzić, że była ona wypełniana skutecznie i osiągnęła zamierzony cel. Z drugiej jednak strony, Unia, licząca 27 państw i nie zamykająca drzwi przed innymi krajami (przede wszystkim z regionu Bałkan), boryka się z coraz większymi problemami dotyczącymi spójności działań. Sprzeczność interesów poszczególnych państw jest coraz wyraźniejsza, co prowadzi m.in. do powstawania mniejszych grup w ramach UE. Nie wzmacnia to jej struktur i integracji, wręcz przeciwnie. Mocarstwowość regionalna sprowadza się do siły wynikającej ze wspólnych działań (zarówno w sferze ekonomicznej, jak i politycznej). Jednak trudność w wypracowywaniu konsensusu oraz ociężałość reakcji i powolne tempo podejmowanych działań znacznie ją osłabia. Oferta Unii w stosunku do najbliższego sąsiedztwa jest również coraz mniej atrakcyjna, co (przy braku wprowadzania koniecznych zmian w sposobie prowadzenia polityki) może powodować stopniowe osłabienie jej pozycji – tak na świecie (na rzecz Stanów Zjednoczonych, Chin czy Rosji), jak i w regionie (na rzecz Rosji).

Unia Europejska nadal nie ma w regionie realnego konkurenta, jednak to może zacząć się zmieniać. Kryzys gospodarczo-finansowy pokazał, że UE nie radzi sobie dobrze w tego typu sytuacjach kryzysowych, nie ma odpowiednich narzędzi ani mechanizmów, aby wspomagać swoje państwa członkowskie, które z kolei nie są gotowe na ratowanie własnego kraju kosztem daleko idących ustępstw na rzecz UE. W przyszłości może to spowodować chęć wystąpienia części państw ze strefy euro, a to może oznaczać pierwszy krok do późniejszego wystąpienia z samej Unii i jednocześnie początek dezintegracji.

3. ROLE SZCZEGÓŁOWE

Role szczegółowe stanowią sprecyzowany, czy też bardziej skonkretyzowany wyraz ról syntetyczno-cząstkowych, są ich częściami składowymi. W ramach jednej roli nadrzędnej może funkcjonować kilka ról szczegółowych, ale też konkretne role szczegółowe mogą zachodzić na siebie i być odgrywane w ramach więcej niż jednej roli syntetyczno-cząstkowej albo

pozostawać ze sobą w częściowej, a nawet całkowitej sprzeczności. Można zatem stwierdzić, że UE odgrywa szereg ról szczegółowych w ramach poszczególnych ról syntetyczno-cząstkowych. Są to role oparte przede wszystkim na idei wykorzystania *soft power*, jedynie z niewielką dozą elementów militarnych. Wiodące role szczegółowe UE w tym zakresie to: stabilizator i mediator w rozwiązywaniu konfliktów (rzadziej globalny interwent – ta rola przypada raczej Stanom Zjednoczonym, czy regionalny pacyfikator). Pozostałe role związane są w znacznej mierze z rolą mocarstwa normatywnego i ekonomicznego oraz regionalnego, czyli: promotor zasad demokracji i *good governance*, regionalny integrator, promotor rozwoju, propagator zasad wolnego handlu na świecie, dostarczyciel pomocy (pomost pomiędzy bogatymi a biednymi), tzw. „dobra ciocia”, czy wreszcie wzór do naśladowania.

Rola stabilizatora polega przede wszystkim na umiejętności oddziaływania ponadregionalnego, stosowania narzędzi, które umożliwiają kształtowanie ładu regionalnego i częściowo globalnego. Jako mediator Unia występuje w charakterze rozjemcy pomiędzy zwaśnionymi stronami, jednocześnie starając się przedkładać rozwiązania określonych problemów i sporów. Promowanie zasad demokracji, praworządności, reform ekonomicznych, rozwoju oraz zasad wolnego handlu na świecie odbywa się poprzez realizowanie projektów mających na celu propagowanie określonych wartości i zachowań. Dostarczyciel pomocy i „dobra ciocia” to role, dzięki którym UE prezentuje altruistyczne oblicze, za którym oczywiście kryją się jej własne interesy bezpieczeństwa polityczno-ekonomicznego oraz poszerzanie strefy swoich wpływów. Regionalny integrator stanowi chyba najefektywniej do tej pory odgrywaną rolę, której celem jest włączanie jak największej liczby państw do Unii, będącej nie tylko wspólnotą interesów, ale także gwarantem stabilności i bezpieczeństwa. W stosunku do państw spoza UE, rola ta ma na celu ich jak największe zbliżenie do tych struktur i uzależnienie od nich (sieć powiązań). Najwyraźniejszą rolą narzucaną jest zaś wzór do naśladowania (światły przewodnik), za pomocą której Unia stara się dyktować własny styl myślenia i uprawiania polityki, swoje wartości i tożsamość. To za pomocą tej roli chce oddziaływać na arenie międzynarodowej jako ośrodek „promieniujący”, posiadający wpływ na kształt ładu międzynarodowego. Jednocześnie jest to jedna z najbardziej kontrowersyjnych ról, gdyż wskazuje na znaczną asymetrię w relacjach z partnerami, w stosunku do których UE ją realizuje, stawiając ich niżej od siebie. Takie zachowania są zupełnie nieakceptowane (niezrozumiałe)

przez kraje azjatyckie, lepiej sprawdzają się w stosunku do państw afrykańskich, lecz też w coraz mniejszym stopniu.

Role kształtowane są przez cele polityczno-strategiczne, jakie zostały sformułowane przez elity władzy dla UE, które są odzwierciedleniem realizacji jej wizji i misji. Role szczegółowe są zróżnicowane ze względu na to, realizacji jakiej polityki są wyrazem. Umożliwia to realną ocenę osiągnięć polityki zewnętrznej UE, jej efektywności, celowości, poziomu uzyskiwanego oddziaływania międzynarodowego i jego kierunku. Ponadto takie podejście do klasyfikacji ról międzynarodowych pozwala na dokonanie oceny poszczególnych elementów, jasno zdefiniowanych, sprecyzowanych polityk, bądź nawet ich elementów, zamiast oceny całościowej działalności, gdyż taka ewaluacja stanowi jedynie pewną wypadkową, która nie obrazuje stanu rzeczywistego. Kategoryzacja ta daje także przejrzystość, choć istnieje możliwość nadmiernego uproszczenia polityki zewnętrznej, dlatego należy dokonywać analizy, zachowując dużą dozę interdyscyplinarności i nie należy koncentrować się wyłącznie na wybranych aspektach działalności danego uczestnika stosunków międzynarodowych.

PODSUMOWANIE

Analiza potencjału wewnętrznego UE wraz z podejmowanymi przez nią działaniami w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wskazuje wyraźnie, że podstawowym źródłem potęgi i pozycji UE jest jej sfera ekonomiczna, co nie jest niczym zaskakującym. Jednak znaczne zaawansowanie technologiczne, rozwój cywilizacyjny i społeczny, a także doświadczenie w stosowaniu narzędzi dyplomatycznych sprawia, że UE posiada niespotykane i wyjątkowe atrybuty, które, właściwie wykorzystane, mogą przyczynić się do budowy rzeczywistej mocarstwowości. Fenomen UE polega także na dużej otwartości – zarówno w sensie gospodarczym, jak i politycznym oraz społecznym, a także promowaniu idei systemu opartego na dobrowolności.

Kultura polityczna oraz strategiczna, a także podejście do użycia siły, potencjał militarny (ale też inne sfery) w sposób zasadniczy kształtują zespół ról międzynarodowych UE, które tworzą swoisty rodzaj hierarchicznego, komplementarnego systemu (choć w tym przypadku system musi być rozumiany raczej w sposób potoczny niż zgodny z definicją według teorii systemów). Dostrzeganie potęgi, przede wszystkim ekonomicznej i technologicznej UE oraz potencjał cywilizacyjno-społeczny, wyznaczają

ramy dla jej działania z wykorzystaniem miękkiej potęgi (*soft power*), co stanowi punkt wyjścia dla ról wybieranych przez Unię. Jednakże określone postrzeżenie UE przez innych uczestników stosunków międzynarodowych powoduje narzucanie jej konkretnych ról. Role wybierane w dużej mierze wynikają ze świadomości nie tylko potęgi własnego potencjału ekonomicznego, ale także ze słabości w kwestii zdolności obronnych. Taka pragmatyczna ocena powinna prowadzić do spójności ról deklarowanych i rzeczywistych, co oczywiście nie zawsze ma miejsce. UE dąży do utrzymania pokoju i stabilności międzynarodowej oraz w miarę możliwości utrzymania *status quo* w odniesieniu do rozkładu sił na świecie, aby umocnić swoją pozycję międzynarodową, a także zdolności obronne i potencjał militarny.

REFERENCES

1. Brzeziński, Z. (2008). *Drua szansa*. Warszawa: Świat Książki.
2. Antczak, A. (2011). *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – strategia – interesy*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej.
3. Parzymies, S. (2010). *USA, UE i NATO – pomiędzy kooperacją a konkurencją*, materiały z konferencji naukowej. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
4. Merlingen, M., Ostrauskaitė, R. (2008). *European Security and Defence Policy*. London: Routledge.
5. Legucka, A. (2008). *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
6. Liszek, D. (2011). *Francja wobec kryzysu w Afryce Północnej*. Biuletyn PISM nr 27.
7. Znojek, B. (2011). *Hiszpania wobec kryzysu w Afryce Północnej*. Biuletyn PISM nr 28.
8. Tygodnik BBN. *Przegląd Informacji o Bezpieczeństwie Narodowym wraz z komentarzem nr 19*. (2011) Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
9. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eufor-libya.aspx?lang=en> [25.10.2011].
10. Jokela, J. (2009). *The European Union as an International Actor – Europeanization and EU's Relations with Asia*. Paper for the ISA Annual Convention "Exploring the Past, Anticipating the Future". New York.

11. Bull, H. (1992). Civilian power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* Vol. 21, No. 1-2.
12. Manners, I. (2005). Normative Power Europe: A Contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* Vol. 40, No. 2.
13. Najnowsza Encyklopedia Powszechna (2005). Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.
14. Stavridis, S., (2001). Why the "Militarising" of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe. EUI Working Papers No. 2001/17.
15. Zielonka, J. (1998). Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in International Politics. London: Macmillan.
16. Smith, K. E. (2000). The End of Civilian Power Europe. A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator* No. 2.
17. Parzymies, S. (2009). Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
18. Milczarek, D. (2003). Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne. Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
19. Cramér, P., Gustavsson, S., Oxelheim, L. (2007). The EU as a Global Actor. Stockholm: Santérus.
20. Duna, D. (2010). Defining the European Union as a global security actor. *Eurolines* Vol. 10.
21. Gnesotto, N. (1998). La puissance et l'Europe. Paris: Presse de Sciences-Po.
22. Zielonka, J. (2007). Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
23. Gnesotto, N. (2004). La politique européenne de sécurité et de défense. Paris: Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne.
24. Lodge, J. (1993). The European Community and the Challenge of the Future. London: Pinter.
25. Smith, K. E. (1997). Paradoxes of European Foreign Policy. The Instruments of European Union Foreign Policy. EUI Working Papers No. 97/68.
26. Liszczyk, D. (2011). Aktualne podejście Francji do polityki bezpie-

- czeństwa i obrony UE. Biuletyn PISM nr 6(755).
27. Youngs, R. (2004). Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies* Vol. 42, No. 2.
 28. Powel, B.T. (2009). A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia. *Democratization* Vol. 16, No. 1.
 29. Scheipers, S., Sicurelli, D. (2008). Empowering Africa: normative Power in EU-Africa relation. *Journal of European Public Policy* No. 15/4.
 30. Sjørusen, H. (2006). The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy* No. 13:2.
 31. Cavatorta, F., Tonra, B. (2007). Normative foundations in EU foreign, security and defence policy: the case of the Middle East peace process – a view from the field. *Contemporary Politics* Vol. 13, No. 4.
 32. Pace, M. (2009). Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power. *Democratization* Vol. 16, No. 1.
 33. Wood, S. (2009). The European Union: a Normative or Normal Power? *European Foreign Affairs Review* Vol. 14/1.
 34. Liszczyk, D. (2011). Bilans roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE. Biuletyn PISM nr 16(765).



Visegrad Group Safety



ANDRZEJ BAŁANDYNOWICZ

ECONOMIC CRIMINALITY - MAIN CHALLENGES AND THREATS OF SECURITY IN EUROPE

PRZESTĘPCZOŚĆ GOSPODARCZA – PODSTAWOWYM WYZWANIEM I ZAGROŻENIEM BEZPIECZEŃSTWA W SKALI EUROPEJSKIEJ

prof. zw. dr hab. Andrzej Baładynowicz
„Pedagogium” Wyższa Szkoła Nauk Społecznych
andrzej.baladynowicz@wsgn.pl

ABSTRACT

In order to present existing state of law and legislative proposals in the area of financial fraud in foreign countries, it is necessary both to answer some theoretical and practical questions. A number of countries are currently implementing a law which will make it possible to impose fines on legal entities. Discussion on this proposal has immediately aroused much interest in punishment for economic crimes.

The first relevant issue was adequate imposition of fines. In principle fines should be proportionate to the proceeds of crime or profits made by a given company in a financial year. The proposed solution is similar to the existing criminal procedure, however there should be specified a mechanism for the collection of imposed fines, especially that the recently introduced regulations encounter difficulties in enforcing the payment of the fines imposed. Not much is known about execution of fines and the impact which this kind of sanctions has on the parties involved. Do they significantly affect behaviour of individuals tried for offences punishable by a fine or even imprisonment? Is the deterring effect proportionate to the degree of sanction? Is the theory of a deterrent adequate in this context?

Jurisprudence analyses should comprehensively take into account the data concerning the probable effects of various types of sanctions for the prevention of financial fraud, which would have application in making the law and verifying the accepted solutions. From the theoretical point of view, an attempt to add new sanctions to the existing ones may give rise to new problems. One should try to explain them using both theoretical research and empirical analyses conducted post facto. The in-

terrelation between criminal law and other branches of law are discussed in this context. The use of civil law procedures can be a way of avoiding guilt in reference to individuals. The application of law execution models, as well as the use of industrial, commercial or tax law should be examined in practice.

KEYWORDS: *european economy, bankruptcy, control of enterprises, business law, tax law.*

WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich lat w wielu krajach świata zachodniego znacznie zwiększyła się liczba międzynarodowych badań empirycznych na temat przestępstw gospodarczych. Badania te pozostają jednak mniej lub bardziej przypadkowe i ograniczone są tylko do kilku kwestii. W świetle sięgającego głęboko braku wiedzy o przyczynach przestępstw gospodarczych, wykroczeniach i mechanizmach odstraszenia oraz wyboru sankcji karnej lub niekarnej, musimy poznać i ocenić wszelkiego rodzaju informacje, całą wiedzę, włącznie z praktycznymi osiągnięciami komisji rządowych w Stanach Zjednoczonych, Szwecji, Finlandii, Danii, Niemczech i Szwajcarii.

Wydaje się, iż nie ma powodów, by dyskutować o problemach definiowania, czym właściwie jest lub czym może być przestępczość gospodarcza. Zbyt wiele wysiłków pisarzy i myślicieli było poświęconych definiowaniu przestępstw ekonomicznych. Myślę, że wszystkie te definicje są lub winny być funkcjonalne, tj. nakierowane na określony cel (który może być kryminologiczny lub prawny, odnoszący się do przyszłości lub do przeszłości). Projektowane definicje wydają się być wystarczająco szerokie, aby mogły być stosowane w legislacji, w instytucjach prawnych, w policji i w badaniach. Trzeba tylko zamienić słowo „karygodny” słowem „szkodliwy”, ponieważ uważa się, że akty zgodne z prawem mogą być szkodliwe dla innych, dla społeczeństwa, ale nie karygodne. Tak więc definicja powinna brzmieć: „Przestępczość gospodarcza to karalne, równie dobrze możliwe legalne, ale szkodliwe czyny popełnione w związku z działalnością gospodarczą, obejmujące duże wartości finansowe”. Ta nieznacznie poprawiona definicja odzwierciedla także kompromis, który wielu badaczy powinno dzisiaj uczynić. Kompromis w takim sensie, że termin „przestępstwo ekonomiczne” nie może się odnosić tylko do przestępstw popełnionych przez prywatne lub publiczne przedsiębiorstwa albo, z drugiej strony, przestępstw

skierowanych przeciwko planom gospodarczym, tworzonym przez rząd. Definicja ta powinna obejmować wszystkie przestępstwa, które naruszają prawo regulujące życie gospodarcze. Koresponduje to z formułą przyjętą przez XIII Międzynarodowy Kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego w 1984 roku.

1. PRZESTĘPSTWA GOSPODARCZE: PRZYCZYNY I SKUTKI

Pozostawiając zagadnienie definicji, musimy skupić się na głównych kwestiach: na rozpoznawaniu zakresu, dynamiki i strat spowodowanych przestępstwami gospodarczymi. Dokonanie oceny szkód finansowych dla osób indywidualnych lub określenie ich w odniesieniu do narodowej lub międzynarodowej ekonomii jest bardzo trudne na bazie kryteriów racjonalnych. Tak na przykład przestępstwa związane z bankructwem nie muszą koniecznie korespondować ze wzbogaceniem się przestępcy lub tak, jak w sprawach antytrustowych mogą stanowić źródło wzbogacenia się przestępcy, bez żadnej szkody finansowej wyrządzonej gospodarce narodowej. W ten sposób spekulacje na temat wzrostu szkód finansowych stają się głównie środkami i pretekstami, pomocą w promowaniu reform wymagających zarówno zorganizowania władz, jak i odpowiedniej legislacji. Z drugiej strony lepsza wiedza o wzroście i szkodliwości form przestępstw gospodarczych stanowi wstępny warunek każdej polityki tworzonej na tym polu. Jeśli liczba przestępstw gospodarczych nie jest większa niż jeden lub dwa procent wszystkich transakcji handlowych i finansowych, wtedy cała związana z tym aktywność lub zachowanie się całego społeczeństwa wobec państwa i instytucji gospodarczych mogą stanowić mały problem dla teorii prawa karnego, teoretyków prawa karnego i badaczy kryminologów. Jeśli natomiast przestępstwa gospodarcze w całej gospodarce lub w pewnych jej sektorach stają się sprawą wielkiej wagi albo jeśli liczba przestępstw gospodarczych wzrasta do dwudziestu, trzydziestu i więcej procent wszystkich działań ekonomicznych, wtedy staje się to przedmiotem ekonomicznej i socjalnej legislacji, a także pytań wobec systemu ekonomicznego oraz generalnie statusu społeczeństwa.

Doświadczenia Jeana Cossona z przestępstwami związanymi z VAT-em we Francji (1971), doświadczenia Dana Magnussona w sprawie pogwałcenia przepisów w handlu międzynarodowym w Szwecji (1981), a także badania na temat defraudacji w subsydiach, podatkach i w przestępstwach antytrustowych ukazują, że całe gałęzie handlu i przemysłu

włączone są w łamanie prawa¹. Jeśli rzeczywiście tak jest, to podstawowym, pierwszym zadaniem powinno być stwierdzenie, w jakich gałęziach gospodarki i instytucjach (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe) występują przestępstwa gospodarcze, jakiego rodzaju i w jakim stopniu. Bez tego nie będziemy mogli sformułować podstaw do kalkulacji kosztów przyszłych badań, śledztw i zwalczania tego typu przestępstw. Jeżeli chodzi o metody stosowane do badań występowania i dynamiki wzrostu przestępstw gospodarczych, istnieją karalne i niekaralne sposoby uzyskania możliwych danych. Obie metody winny być użyte.

Klasyczne statystyki kryminalne, ich niedokładność i wady znane są wystarczająco, żeby nie polegać na nich w szczegółach. Wolfgang Heinz dyskutował na ten problem w Niemczech². Główny problem polega na tym, że statystyki kryminalne muszą pozostać w tej formie, nie mogą się stać zbyt skomplikowane, muszą być zrozumiałe dla szeregowego policjanta lub celnika.

Jak wiadomo, w Niemczech od 1974 roku aż do czasów dzisiejszych większość prokuratorów proszona jest o przekazywanie informacji o wszystkich ważnych sprawach z zakresu przestępstw gospodarczych, z którymi mieli do czynienia. Mimo wewnętrznych ograniczeń takiego systemu notyfikacji obejmuje on nie więcej niż 15% znanych spraw przestępstw gospodarczych, które toczyły się w zwyczajnych sądach, z wyłączeniem wszystkich spraw ekonomicznych o średnim lub dużym zasięgu, a także wszystkich specjalnych procedur wyspecjalizowanych organizacji (takich jak w większości spraw podatkowych, antytrustowych i spraw związanych z nielegalnym zatrudnieniem). Na bazie tych mniej lub bardziej obiektywnych danych uzyskanych od prokuratorów możemy stwierdzić, że właśnie ta wyselekcjonowana grupa ciężkich przestępstw ekonomicznych powodowała fizyczną stratę około kilku miliardów marek niemieckich rocznie. Jest to rezultat, który doprowadził Gunthera Kaisera do zmiany ocen i krytyki zawartej w studium kryminologicznym³. W drugiej edycji Kaiser zweryfikował swoje obliczenia, przedstawiając liczbę około kilkuset milionów marek niemieckich, a obecnie określa, iż możliwości szkody zwiększyły się do 50 miliardów marek niemieckich. Jeśli uwzględnimy tylko obliczenia Karlhansa Liebla na temat ciemnej liczby przestępstw zwią-

1 D. Magnusson (1991), *Ekonomisk brottsligheten vid import och export*, Stockholm; s. 69-112. J. Cosson (1991), *Les Industriels de la France*, Fiscale, Paris. s. 41-49

2 Y. Heinz (1993), *Wirtschaftskriminologische Forschungen in der Bundesrepublik Deutschland*, WISTRA, Berlin. s. 130-149.

3 A. Kaiser (1993). *Kriminologie*, s. 79-89. Karlsruhe.

zanych z bankrutem, szacowanych na około 80% i stopień bezrobocia spowodowany przez bankrutów sięgający 20%, aktualna wysokość strat nie wydaje się być niemożliwa do ustalenia, pomimo że oceny Liebla wydają się zbyt wysokie⁴. W ten sposób statystyki kryminalne, jakiegokolwiek rodzaju by nie były, mogą dać tylko pewną ocenę dotyczącą częstotliwości i struktury kryminalnych przestępstw w gospodarce, które są zdominowane przez oszustwa podatkowe w trzech czwartych. Pierwszym krokiem w celu skompletowania wiedzy na temat wzrostu i rozmiarów przestępstw gospodarczych jest przesłanie tych dodatkowych spraw, które znane są tylko agencjom specjalnym i takim władzom, jak organizacje zajmujące się wymianą handlową, międzynarodową wymianą dewizową lub urzędem celnym. Dokonała tego w swojej publikacji Terhi Viljanen⁵ w roku 1979 na podstawie informacji o przestępstwach związanych z wymianą walutową i innych przestępstwach przeciwko międzynarodowemu prawu dotyczącemu eksportu i importu w Finlandii, a także Anita Hämäläinen⁶ na podstawie przestępstw gospodarczych związanych także z importem i eksportem. Oczywiście taka procedura może doprowadzić do tego, że zostaną wzięte pod uwagę małe albo nawet bardzo małe przestępstwa, ale ta niedogodność obraca się na naszą korzyść, kiedy zauważymy - a Niemcy udowodniły, że tak jest rzeczywiście - iż główna część przestępstw ekonomicznych składa się z małych i średnich rozmiarów przestępstw. Dlatego też przestępstwa ekonomiczne stają się masowym fenomenem ze specyficznym problemem kosztów-zysków i kalkulacji związanych ze środkami kontroli. Z drugiej zaś strony, włączenie danych dotyczących ukaranych bądź umorzonych przestępstw nie pozwoli nam na wyodrębnienie rzeczywistego procentu zachowań kryminalnych⁷.

Kiedy definicję przestępstwa uzupełnimy aspektami aktów obiektywnie szkodliwych, wówczas tracą one dużą część swojego rzeczywistego wpływu na ustalenie faktu wystąpienia tego przestępstwa. Jedno musimy także wziąć pod uwagę, a mianowicie to, że wiele wyspecjalizowanych agencji i władz nie rozpoznaje lub nie chce rozpoznać i ujawnić kryminalnego charakteru niektórych działań i praktyk gospodarczych. Dlatego też

4 K. Liebl (1994). *Geplante Konkurse*, s. 11-29, Freiburg.

5 C. Viljanen (1989), *About Currency Offences and Other Offences against Foreign Exchange Regulations*, Helsinki. s. 51-92.

6 R. Hämäläinen (1993), *Crime in Connection with Imports and Exports*, Helsinki. s. 19-29.

7 K. Tiedernann (1994), *Kriminologische i.lnd kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, [w:] F. Schäfer: *Wirtschaftskriminalität, Weisse-Kragen-Kriminalität*. Hamburg. s. 19-29.

w następnej kolejności musimy użyć statystyk handlu, które nie są umieszczone w żadnych wykazach działań karanych prawem, np. dotyczących importu i eksportu kawy w ramach międzynarodowego porozumienia, produkcji i sprzedaży produktów rolniczych w ramach Wspólnoty Europejskiej, ilości i jakości winogron zebranych w jednym roku w porównaniu do tzw. jakości win oferowanych na rynku niemieckim w tym samym roku⁸.

Takie „miękkie” dane (chodzi o dane nieoficjalne, nie związane bezpośrednio z przestępczością) pozwalają na wyciągnięcie konkluzji, że ogromny strumień towarów nie jest rzeczywisty, ale fikcyjny (np. stworzony w celu osiągnięcia subsydiów eksportowych) lub jest innej jakości niż jest to deklarowane (np. by oszukać konsumenta). Podobne metody porównań statystyk handlu i przemysłu zostały użyte przez Roche-Pirèa i Delmas-Marty’ego we Francji w 1982 roku⁹. Tego typu podejrzane fakty mogą i powinny prowadzić do systematycznej kontroli wszystkich transakcji w określonym czasie, w ramach danej branży czy gałęzi gospodarki. Choć agencje kontrolujące nie są zwykle entuzjastycznie nastawione do tego typu pracy śledczej, wykonywanej przez siebie lub innych, to wiedza o byłych podmiotach działających w poszczególnych gałęziach gospodarki staje się bardziej lub mniej użyteczna dla przyszłego śledztwa. Tak dzieje się w Niemczech w branży tzw. *security*, czyli w handlu zabezpieczeniami lub w przemyśle budowlanym, w którym matactwa cenowe i tendencje ich dokonywania są pod kontrolą Biura Federacji Niemieckich Karteli¹⁰.

Wymienione powyżej „miękkie” dane bardzo łatwo mogą zmienić się w prawdziwe fakty o podłożu kryminalnym, jak to zdarzyło się ostatnio w Meksyku. Wysokiej rangi menedżer z kompanii Pemex, której właścicielem jest państwo, został uznany winnym defraudacji, ponieważ ropa, którą sprzedawał prywatnie, ukazywana była w statystykach eksportowych Pemexu, nie pojawiła się jednak w tzw. podręcznikach importowych i w księgach amerykańskiego partnera kompanii Pemex.

8 K. Tiedemann (1989). *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, s. 112-131. Cologne; Tenze (1990). *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, s. 19-32. Cologne; Tenze (1991). *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, s. 78-91. Reinbek-Hamburg; Tenze (1990). *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland*, s. 61-79. Tübingen; Tenze (1992). *Konkurs-Strafrecht*, s. 71-89. Berlin; Tenze (1990). *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, s. 112-131. Cologne.

9 E. Roche-Pirè, M. Delmas-Marty (1992). *Criminalité des affaires et Marché Commun*, s. 61-69. Paris.

10 K. Henssen (1992), *Weinkriminalität und Weinstrafrecht, Zur Diss.* Giessen; M. Pellinen (1992), *Offences against Regulative Provisions*, Helsinki. s. 17-31.

Obserwując zjawiska ostatnich czasów, takie jak notoryczne gwałcenie systemu kontyngentów stali przez „Coal and Steel”, staje się jasne, że przepiętwa gospodarcze są w stanie podważyć funkcjonowanie całego systemu ekonomicznego lub jego części. Teza o rozmiarach tego typu działalności kryminalnej prowadzi do postawienia pytania o jej przyczyny. Zagadnienia te pozostają nierozwiązane w skali międzynarodowej, do pewnego stopnia nawet lekceważy się ten problem. Naukowcy-ekonomiści i komitet do spraw problemów kryminalnych Rady Europy zadają sobie następujące pytanie: czy i na ile wprowadzenie elementów biurokratycznych, tzn. elementów ekonomii planistycznej do systemu opartego na ekonomii rynkowej prowadzi do rozwoju przestępczości gospodarczej? Skupienie się elementów kryminalnych w dziedzinie tzw. przemysłów regulowanych i na systemie cenowym, który w Niemczech jest oparty na strukturach gospodarki planowej, może w sposób jasny sugerować odpowiedź na to pytanie, gdyż także systemy gospodarki planowej są do pewnego stopnia podmiotem i powodem tego zjawiska, jak zostało to udowodnione poprzez wyniki śledztwa organizacji Pellinen (organizacji rynku fińskiego). Co więcej, kryminalizacja tych sfer gospodarki może być przewyższona poprzez przekształcenie kontroli sprawowanej przez agencje państwowe, jak zostało to pokazane w systemach ekonomicznych kapitalizmu na przykładzie modelu tzw. przemysłów regulowanych w Stanach Zjednoczonych.

W świetle przewidywalnych ogromnych szkód, politycy w wielu krajach, szczególnie podczas rozpoczynającego się kryzysu ekonomicznego, mieli żywotny interes w śledzeniu, wykrywaniu i przewyższaniu przestępstw podatkowych, włącznie z przestępstwami celnymi. Wymiana wyników kontroli w wielu krajach spowodowała w rezultacie ruch kapitałów przez granicę (chodzi tutaj o kontrolę przepływu kapitału przez granicę). Nic dziwnego, że wzbudziło to zainteresowanie wśród polityków i kryminologów w Szwecji, a później także w Finlandii. Interes polityki finansowej doprowadził do wysunięcia przez Szwecję postulatu do Rady Europy, aby zintensyfikować badania kryminologiczne na polu międzynarodowego biznesu, szczególnie w odniesieniu do działań korporacji multinarodowych. Jakkolwiek tylko w bardzo rzadkich przypadkach, jednak multinarodowe korporacje pokazały jasno, iż nawet wśród nich zdarzają się działania kryminalne (w krajach rozwijających się akty, które mogą być karane prawnie, są prawdopodobnie popełniane częściej niż w Europie, ale także wiele razy okazało się, iż można je ścigać prawnie). Kryminalne działania owych korporacji polegają głównie na omijaniu ustawodawstwa

podatkowego i stosowaniu doktryn ekonomiczno-psychologicznych, które zmierzają do opierania się płaceniu podatków. W sprawach o ogromne nadużycia podatkowe tylko bardzo intensywne kontrole były zdolne przeciwdziałać zaborowi mienia na skutek defraudacji podatkowej. Do jakiego stopnia owe kontrole mają sens, wynika to z jednej strony z ekonometrii, a z drugiej - zależy od definicji roli państwa, od bodźców ekonomicznych na odniesienie sukcesu w życiu gospodarczym, a także rozwoju filozofii człowieka w poszczególnych krajach.

Defraudacje podatkowe i zabór podatków - dotyczy to także zachowań bezprawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych w wielu krajach zachodniego systemu ekonomicznego - są wykazywane w śladowych wielkościach, co świadczy o rozwijaniu się na dużą skalę podziemnej przestępczej ekonomii. Z problemem tym koresponduje kwalifikacja wprowadzona jako statutowy element hiszpańskich ustaw dotyczących skażenia środowiska (art. 347 bisk *Codigo Penal*) podczas reformy prawa karnego w Hiszpanii w 1983 roku. Co więcej, w 1970 roku śledztwo i poszukiwania w sprawie tzw. dzikiego importu z Włoch zostało zainicjowane przez francuski parlament. W byłej Republice Federalnej Niemiec od długiego czasu problem ten jest znany jako czarny rynek pracy. Jest to przedmiotem specjalnej legislacji, która została przyjęta i z powodu której w rzeczywistości (szczególnie w sprawach o nielegalne zatrudnianie robotników cudzoziemskich) wszystkie przedsiębiorstwa musiały częściowo zejść „pod ziemię”.

Nie sposób jest omówić wszystkich aspektów związanych z ekonomią cienia, tym niemniej trudno jest zaprzeczyć, że istnieje cała branża, cała gama czynników wzajemnie oddziałujących na siebie, motywowanych zyskiem, by wyjaśnić tę formę angażowania się w działalność gospodarczą. Wzrastające podatki, a także przeregulowania prawne to niektóre z tych czynników. Dlatego wydaje się, że położenie nacisku na kryminalne konsekwencje takiej właśnie ekonomicznej działalności tylko na podstawie niepełnych danych statystycznych jest niewystarczające i nie przyniesie satysfakcji. W wielu sprawach ze względu na swe rozmiary zjawisko przestępczości gospodarczej wykracza daleko poza granice prawa karnego i wymaga przyszłych, pełnych badań. Przecież klasyczne przestępstwa związane z bankrutem także doprowadziły do zainicjowania kryminologicznych badań w wielu krajach. Ich różnorodność i intensywność może być porównywalna z oficjalnymi wysiłkami zmierzającymi do reformowania prawa o upadłości. Waga tego typu przestępstwa wpływa z obecnej recesji ekonomicznej, wzmacnia i podwyższa straty spowodowane załamaniem się

przedsiębiorstw, a także powoduje wzrost możliwości upadku innych firm, ponieważ zwiększają się ekonomiczne powiązania gospodarcze i bardzo często podejmowane są desperackie próby reorganizowania całych branż.

We wczesnych latach siedemdziesiątych belgijski kryminolog Kellens zwrócił uwagę na fenomen planowanego bankructwa, znanego w Stanach Zjednoczonych, który obecnie został udowodniony także na podstawie badań przeprowadzonych przez niemieckich naukowców Berckhauera, Blankenbacha i Richtera¹¹. Takie bankructwa są trudniejsze do wykrycia z powodu reorganizacji i określonych technik przepływu kapitałów poprzez powoływanie przedstawicielstw lub przekazywanie kapitałów do spółek, które są ich sukcesorami. Tego typu działania są generalnie dopuszczalne przez prawo cywilne i przez jurysdykcję podatkową. Wspomniane techniki bardzo ułatwiają menedżerom przekraczanie dopuszczalnych granic prawnych, dlatego też ważne jest sprecyzowanie, kiedy jest to działanie legalne i efektywne z punktu widzenia ekonomicznego, a kiedy nielegalne i skierowane na kompletne załamanie się przedsiębiorstwa. Mamy powody, by twierdzić, że radcy prawni wielu przedsiębiorstw w poszczególnych procedurach reorganizacyjnych bardzo często popełniają przestępstwo bankructwa, ale jest to niezwykle trudne do udowodnienia. Dlatego w konstruowaniu przyszłego prawa upadłościowego należy uwzględnić tego typu praktyki i w powiązaniu z prawem karnym starać się je ujawniać. Problem, jak i dlaczego przestępstwa ekonomiczne pojawiają się i jak je badać empirycznie, jest nierozwiązany w nowoczesnej kryminologii, nawet w przypadku zjawisk występujących nagminnie (np. „efekt ssania” spowodowany przestępczością ekonomiczną, znany każdemu ekonomiście). Na tej podstawie można powiedzieć, że nadal istnieje pewna tendencja, którą ilustruje stare porzekadło: okazja czyni złodzieja. Ekonomiczne przestępstwa są właśnie specjalną okazją do popełniania występów. Jakikolwiek by te okazje nie były, to i tak powodują działalność przestępczą tylko w pewnych sytuacjach i w pewnych sektorach¹².

2. SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU PRAWA KARNEGO W OGRANICZANIU PRZESTĘPCZOŚCI GOSPODARCZEJ

Łatwiejszy do rozważania może być problem analizy skuteczności

11 F. Berckhauer (1991), *Die Strafvfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten. Bericht über eine Aktenuntersuchung*, Freiburg; s. 29-51. R. Blankenbach (1992), *Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität*, Wistra Gissen. s. 222-241.

12 L. Horoszowski (1980), *Economic Special-Opportunity Conduct and Crime*. Lexington, Mass.

systemu prawa karnego, włączając w to wydawanie wyroków przez władze sądowne. Statystyczne oceny prób zmierzenia wydajności nowych regulacji prawnych powinny oczywiście unikać podstawowych wad, pojawiających się ostatnio w literaturze naukowej Niemiec, która nie tylko lekceważy doświadczenie ekonomiczne, ale także upraszcza procedury prawa. Na przykład pogorszenie statutów prawa karnego, które zostały wprowadzone we wrześniu 1976 roku, nie może wpłynąć na statystykę roku 1977. Zakaz działania wstecz w ustępie drugim paragrafu pierwszego kodeksu karnego byłej Republiki Federalnej Niemiec i później nowy paragraf dotyczący defraudacji kredytów, który jest uzupełnieniem normy prawnej dotyczącej zwyczajnej defraudacji, zgodnie z opinią sądów nie mogą wpłynąć w znaczący sposób na liczby dotyczące popełnionych przestępstw.

Z drugiej zaś strony, różne badania wykonane przez Berckhauera pokazują, że zastosowanie nowych przepisów w sprawach o defraudację, gdzie podejrzenia są uzasadnione, bardzo często powodują oskarżenie i skazanie¹³. Przyczyną jest ustanawianie nowych przepisów na wzór instytucji odwołania w prawie administracyjnym. Ponadto, ułatwiają one zdobywanie dowodów złej woli (*mens rea*) jako elementów przestępstwa.

Czy i w jakim stopniu prawo karne spełnia funkcję odstrasżającą w stosunku do przestępczości gospodarczej? Odpowiedź na to pytanie nie może być determinowana ani przez proste wyjaśnienie tzw. procedur kryminalnych, ani przez określenie i ocenę ich skutków. Co więcej, odpowiedzi nie można uzyskać ani poprzez analizę oceny systemu karnego w odniesieniu do przestępstw gospodarczych (choć w skali światowej zwiększa się wykorzystanie tego typu techniki), ani przez ekonometryczną grę cyfr, co wydaje się być nieodpowiednie, chociaż zyskuje na znaczeniu głównie w dzisiejszej kryminologii amerykańskiej.

Najbardziej obiecujące ze wszystkich środków wydają się być badania opinii publicznej. Zamiast zwykłych obywateli podmiotem tego typu badań powinni być przeciętni właściciele, przeciętni ludzie biznesu. Na podstawie uzyskanych wyników można by określić osobowość przestępców i rozstrzygnąć, czy system grzywnien jest skuteczny, czy raczej należy odnowić karę krótkoterminowego uwięzienia (mniej niż jeden miesiąc). Pomocne w rozstrzygnięciu tej wątpliwości będą studia nad recydywą, szczególnie nad osobowością przestępców, na temat której występuje brak badań i to w skali światowej.

13 F. Berckhauer (1990). *Wirtschaftskriminalität im Strafprozess*, s. 17-32, Freiburg.

Poprzednio uważano, że tzw. *white collar criminals*, czyli przestępcy w białych kołnierzykach nie mogą pójść za kraty i dlatego też nie robiono badań nad przestępczością tego typu. Aż do chwili obecnej ogólnie było wiadomo (badania niemieckie), że wszyscy przestępcy gospodarczy są starsi niż zwykli kryminaliści, często żonaci i lepiej wykształceni. Tylko w niewielu przypadkach mieli za sobą przeszłość kryminalną, zwykle należeli do tzw. wyższej średniej klasy. W 1979 roku Mergen dodał do tej charakterystyki oziębłość emocjonalną, niemożność zaangażowania się w związki międzyludzkie i tendencję do izolowania się¹⁴. W przypadkach przestępstw białych kołnierzyków wrażliwość na karę, jej upublicznienie poprzez procedury kryminalne i sądowe częściej daje większe korzyści i funkcjonuje już jako wyrok.

Potrzeba analizy sankcji i ich funkcjonowania jest coraz bardziej podkreślana na całym świecie, szczególnie wobec wzrastającego udziału korporacji i firm w przestępstwach gospodarczych. Czy wprowadzić sankcje karne wobec osób prawnych, jaki rodzaj sankcji zastosować, jakie przedsiębiorstwa, mniejsze czy większe, powinny być przedmiotem zainteresowania Komisji ds. Przestępstw? Oto niektóre z zagadnień, którymi obecnie zajmuje się specjalny Komitet Rady Europy. Na podobne pytania uzyskano już odpowiedź w Szwecji. W Wielkiej Brytanii zagadnienia te określane są mianem *corporate crime*. W byłej Republice Federalnej Niemiec badania w tej sprawie prowadzone są od lat pięćdziesiątych. Obecnie zostały na nowo podjęte, w związku z przygotowaniem nowego prawa przeciwko przestępczości gospodarczej. Ciekawe badania, opublikowane w 1980 roku, przeprowadzili w USA Clinard, Sutherland i Yeager¹⁵. Przeanalizowali oni ponad 1500 postępowań sądowych i administracyjnych, wszczętych przez władze federalne w 1975 i 1976 roku przeciwko 582 największym przedsiębiorstwom amerykańskim. Doszli do wniosku, że badane przedsiębiorstwa są mocno zaangażowane w działania kryminalne. Wydaje się to być wysoce prawdopodobne, chociaż porównywalne badania mogą być prawdziwe także dla wielkiego biznesu w Europie i Japonii. Badania empiryczne w RFN udowodniły duży udział spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w działaniach przestępczych.

Ważną pracą na temat nowego Kodeksu Zasad Postępowania jest praca Cressey'a, ucznia Sutherlanda, który w 1980 roku pokazał, że kompanie amerykańskie starają się stosować więcej środków zapobiegawczych

14 L. Mergen (1989), *Die Kriminologie*, Munich-Giessen. s. 19-41.

15 Y. Clinard (1990), *Corporate Crime*, New York. s. 78-101.

w celu przewyciężenia przestępczości gospodarczej¹⁶. Według Cressey'a, prywatne sankcje podejmowane przez przedsiębiorstwa amerykańskie są bardzo skuteczne, podczas gdy doświadczenia niemieckie z problematycznym zagadnieniem wewnętrznych informatorów w przedsiębiorstwach (co jest obecnie ważne w Szwecji) są bardzo mierne. Tak czy inaczej, amerykańskie doświadczenia dotyczące kodeksów postępowania, które w USA stosowane są także do zwalczania przestępstw komputerowych, wydają się być wystarczające, by stosować je w Europie. Możliwe, że owe kodeksy postępowania są bardziej skuteczne wewnątrz pojedynczego przedsiębiorstwa niż w całej branży.

3. KONTROLA MULTINARODOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW

Nie tylko w Szwecji zauważalny jest wzrost zainteresowania badaniami dotyczącymi skuteczniejszej kontroli przedsiębiorstw zaangażowanych w transakcje międzynarodowe. Uwaga całego świata skupiona jest na tym problemie ze względu na ogromne rozmiary tego typu przedsiębiorstw i ich międzynarodowy zasięg, co może grozić przejściem części władzy. Drugim powodem zainteresowania jest fakt, iż takie kompanie działają w różnych systemach prawnych, co daje im szansę wykorzystania różnic i luk prawnych. Te dwa aspekty muszą być rozpatrywane oddzielnie, z kryminologicznego i prawnego punktu widzenia. Efektywniejsze sposoby postępowania i kontroli potrzebne są z uwagi na możliwości manipulacji w związku z transferem technologii i usług, gdyż oceny i kontrole finansowe są w tych przypadkach szczególnie trudne. W tym kontekście problemy prawa handlowego i polityki ekonomicznej należy postawić na pierwszym miejscu. Kontrola praktykowana przez władzę wewnątrz kompanii-matek lub kompanii nadzorczych skoncentrowana jest na maksymalnym dopływie zysku, a ze względu na skomplikowany system księgowania i przestrzeżaną tajność operacji trudna jest w interpretacji. Większość działań korporacji międzynarodowych (transnarodowych) to tylko ułamek wszystkich transakcji ekonomicznych przechodzących przez granicę. Kryminolodzy i specjaliści śledczy znaleźli wśród nich takie praktyki, jak: łapownictwo, korupcja, nadużywanie przewagi ekonomicznej (szczególnie w formie dyskryminacji, odmowy sprzedaży i bojkotu), praktyki ograniczające handel, niszczące konkurencję, przestępstwa z zakresu wymiany międzynarodowej i przestępstwa podatkowe. Zjawiska te były przedmiotem dociekań

¹⁶ D. C. Cressey (1990), *Corporation Codes of Ethical Conduct. (Report to the Peat, Marwick and Mitchell Foundation)*, Santa Barbara. s. 11-42,

niemieckiego badacza Danneckera w 1984 roku¹⁷.

Także przestępstwa przeciwko środowisku oraz pogwałcenie norm prawa pracy i norm bhp należą do przestępstw typowych dla międzynarodowych przedsiębiorstw. Wzrasta zainteresowanie problemem prania pieniędzy lub działaniami banków i innych instytucji w zakresie oszustw podatkowych. Rozpowszechnianie się tych zjawisk doprowadziło m.in. do stworzenia tzw. projektu zatrzymania podatków (*Project Haven*) przez amerykańskie władze podatkowe i zalecenia Rady Europy z 27 czerwca 1980 roku, dotyczącego środków przeciwdziałających transferom i praniu zdobytych nielegalnie pieniędzy. To zalecenie odnosi się nie tylko do praktyk banków i współpracy z policją, ale sugeruje także stworzenie międzynarodowego systemu ostrzegania i kontroli. Transakcje bankowe i związana z tym działalność jest obecnie w centrum uwagi amerykańskich kryminologów. W 1979 roku Cosson¹⁸ określił udział banków w przestępstwach gospodarczych we Francji mianem zorganizowanej przestępczości. W Ameryce Łacińskiej przestępczość zorganizowana występuje przede wszystkim w przemyśle farmaceutycznym i samochodowym¹⁹. W studiach opublikowanych przez Komisję Rady Europy zawarto obszerny przegląd praktyk stosowanych przez międzynarodowy biznes w Europie. Rada Europy stworzyła też skuteczne, dzięki możliwości międzynarodowego zastosowania, prawo o konkurencji. Z drugiej strony prawo o kartelach EWG zostało poważnie osłabione przez fakt, iż nie jest stosowane wobec zwykłych karteli eksportowych i do działań wynikających ze stosunków kampanii macierzystych i uzupełniających (tzw. zbiorowa konspiracja ogniów wewnętrznych). Wystarczający jest dopływ informacji o przestępstwach podatkowych, celnych i z zakresu wymiany międzynarodowej w Europie, dopóki władze państwowe nie obejmą ich tajemnicą. Dzięki oficjalnemu poparciu możliwe będzie przeprowadzenie takich badań, jak badania Clinarda i Yeagera, w Europie w celu sprawdzenia, czy wielkie transnarodowe kartele, korporacje, kompanie zaangażowane są w przestępczość gospodarczą bardziej niż małe, miejscowe firmy. Uzyskanie odpowiedzi będzie trudniejsze, gdy badaniami obejmie się także większe przedsiębiorstwa. Można by przeprowadzić wywiady z potencjalnymi przestępcami lub podjąć próbę ankietowania potencjalnych ofiar. W pierwszym przypadku

17 L. Dannecker (1994), *Steuerhinterziehung im internationalen. Wirtschaftsverkehr*, s. 17-31. Cologne.

18 J. Cosson (1989). *Les Grand s'Écorces en Affaires*, Paris. s. 19-22.

19 M. Delmas-Marty (1989). *La Criminalité, le Droit penal et les Multi-nationales. La Semaine Juridique*. "Juris-Classeur Periodique" nr 1, s. 211-219.

uzyskamy prawdopodobnie nieprawdziwe dane, w drugim - trudno byłoby dotrzeć do tych, którzy potrafiliby wczuć się w rolę potencjalnej ofiary, zwłaszcza że nie wszystkich dotyka przestępczość gospodarcza (stąd termin „przestępstwa bez ofiar”). Trudno byłoby ponadto uświadomić sobie bezpośredni związek swoich strat z przestępstwami podatkowymi, przestępstwami związanymi z wymianą międzynarodową, przestępstwami celnymi czy przeciwko środowisku. Z różnych względów wiele instytucji (np. banki) nie chce ujawnić, że stały się ofiarami. Jak widać multinarodowe przedsiębiorstwa stanowią centralny problem nie tylko dla przyszłej ekonomii, ale i dla dzisiejszej kryminologii. Ważę i trudność tego problemu może usprawiedliwić powołanie oddzielnego działu badań, jak to zrobił Volk²⁰.

4. ASPEKTY PRAWNE

Zadania reform prawa karnego i władz sądowych przedstawię na przykładzie niektórych reform rozpatrywanych od pięciu lat przez niemiecką komisję do spraw przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym.

Niemiecki ustawodawca określił w prawie karnym procesowym bardzo wyraźne zasady urzędowego postępowania prokuratorskiego, polegające na obowiązku ścigania wszystkich przestępstw kryminalnych znanych władzom prokuratorskim i koncentracji sił na głośnych sprawach. Z drugiej zaś strony, przesunięcie w stronę oskarżonego postępowania dowodowego wydaje się być niezgodne z konstytucją byłej Republiki Federalnej Niemiec. Zwrotem w sprawie postępowania dowodowego może być debata dotycząca niewielkich przestępstw w aspekcie sankcji administracyjnych. Zobowiązanie władz różnego rodzaju do informowania prokuratora o podejrzanym przypadkach, np. defraudacji subsydiów lub przestępstwach bankructwa, jest sposobem uzyskania większej wykrywalności w sprawach przestępstw gospodarczych, sposobem, który został wprowadzony do niemieckiego prawa. Pytanie, czy powinny być ustanowione specjalne sądy do osądzania przestępstw gospodarczych, było ważnym w byłej Republice Federalnej Niemiec tematem dyskusji naukowych i politycznych w latach sześćdziesiątych, zanim powołano takie sądy. Powołano je najpierw w dystrykcie sądowym Frankfurt, gdzie oddziały eksperymentalne odniosły wyjątkowe sukcesy. (Wiele spraw, przedtem rozpatrywanych dość długo, rozwiązano bardzo szybko.)

²⁰ B. Volk (1990), *Book review*, [w:] K. Tiedemann: *Multinationale Unternehmen*. „Monatsschrift für Kriminologie” Cologne. s. 124-136.

Zgodnie z decyzją ustawodawczą w 1979 roku ustanowiono sekcję specjalną (74), która mówi, że specjalne wydziały sądowe mogą być powoływane przy wyższych sądach dystryktywnych, co oznaczało, że będą one rozpatrywać sprawy gospodarcze średniej i dużej wagi. Szczególnie porównanie z doświadczeniami Francji pokazuje, iż ustanowienie wyspecjalizowanych wydziałów sądowych jest nieodzowne, jeżeli istnieją wyspecjalizowane organy ścigania: policja czy Departament Prokuratora.

Nieodzowna jest jednak wiedza, która umożliwiłaby sędziemu zrozumienie i właściwe rozpatrywanie spraw dotyczących przestępstw gospodarczych. Postuluje się przekazywanie specjalistycznej wiedzy sędziom lub prokuratorom, chociaż jest to metoda, pomimo innych niedociągnięć, czasochłonna. Zgodnie z niemieckimi doświadczeniami preferowaną alternatywą jest posiadanie przez sędziów wiedzy ekspertów. Po prawie dwudziestu latach doświadczeń z sądami specjalnymi pojawił się tylko jeden słaby punkt. Specjalne sądy tracą perspektywę widzenia właściwego wymiaru przestępstw i wyroków, także jeśli stykają się tylko z przestępstwami średniej i dużej wagi. W rezultacie wydają łagodne wyroki nawet w bardzo poważnych sprawach. W końcu trzeba zauważyć, że zgodnie z niemieckim prawem konstytucyjnym nie istnieją prawne przeszkody w ustanawianiu sądów specjalnych. Nie są one specjalnym trybunałem powoływanym tylko dla określonej sprawy. Ich specjalizacja może być raczej porównywana ze specjalizacją sędziów i sądów zajmujących się takimi zjawiskami społecznymi, jak: przestępczość młodocianych, przestępczość handlowa, budowlana itp.

Zgodnie z przyjętą praktyką, dotyczącą włączenia kar za przestępstwa gospodarcze do kodeksu karnego, umieszczenie tych przepisów w części specjalnej jest wyłącznie sprawą ustawodawcy. Tylko mniejsze przestępstwa i te, gdzie techniki prawne implikują szczególne zakończenie i mają nierozłączny związek z prawem gospodarczym, mogą być stanowione poza nim, w specjalnym kodeksie praw. Te wyjątki zostały także dołączone przez ustawodawcę, prawdopodobnie błędnie, do prawa dotyczącego postępowania karnego za przestępstwa podatkowe. Za tym, żeby włączyć do kodeksu karnego wszystkie ważne przepisy prawa karnego, przemawia fakt, że akty tego typu skupiają uwagę opinii publicznej i lepiej uświadamiają ludziom, jakie działania są karalne.

Jak pokazuje doświadczenie, ten rodzaj opracowania pewnych aktów karnych prowadzi także do pełniejszego traktowania podmiotowych spraw, jeśli włączone są badania prawnicze, codzienna praktyka prawna,

a także badania naukowe. Na tej bazie, którą przyjęli twórcy projektu alternatywnego nowego kodeksu karnego, niemiecki ustawodawca uchwalił w 1980 roku prawo karne dotyczące ochrony środowiska poza materialnym prawem karnym i umieścił je, z pewnymi zmianami, w kodeksie karnym (sekcja 324 ff). Jednakże przepisy dotyczące nieuczciwej konkurencji, szczególnie dotyczące szpiegostwa przemysłowego oraz ujawnienia tajemnic ekonomicznych (sekcja 17 niemieckiego prawa dotyczącego nieuczciwej konkurencji), pozostały w sferze prawa specjalnego. Jest to krytykowane jako wywodzące się z mentalności pruskiego ustawodawcy, popierającego rolnictwo i odmawiającego wprowadzenia określonych przepisów do kodeksu karnego z 1851 roku. Zmiany prawa karnego dotyczące prywatnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, które weszły w życie w 1981 roku, pozostają także poza kodeksem karnym. Zmiany te są raczej niewiele warte, choć zostały wprowadzone zgodnie z zaleceniem Federalnej Komisji Ekspertów do spraw Przystępczości Gospodarczej. Polegają one na zakazie wykonywania zawodu przez tych dyrektorów spółek, którzy byli wcześniej skazani za przestępstwo bankructwa. Pogwałcenie tego zakazu staje się przedmiotem wyroku sądowego. Co więcej, nowe prawo na temat prywatnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością próbuje bardziej efektywnie przewycięzać fikcyjne fundacje spółek i zdradę tajemnic danej spółki oraz lepiej organizuje zasady ochrony kapitałowej. Obecne prace w sprawie europejskich dyrektyw dotyczących zestawień bilansowych traktowane są jako propozycje prawa na ten temat. Pokazuje, że zestawienie i standaryzacja różnych przepisów prawnych dotyczących prawa handlowego także jest możliwa. W związku z reformami prawnymi często żąda się, żeby ustanowione przepisy prawa karnego przeciwko przestępstwom gospodarczym ułatwiały dostępność dowodów prawnych bez użycia technik, które zostały już wyżej opisane. Możliwość osiągnięcia łatwego dowodu przez materialne prawo karne (możliwością jest tu użycie zakazów samych przez się) nie wymaga zaistnienia szkody. Z drugiej strony wprowadzenie tego dowodu w wielkim stopniu może zwiększyć odpowiedzialność karną, która może być zaakceptowana, jeśli spowoduje karę kryminalną. Dlatego też poddawane są krytyce ograniczenia zawarte w nowych przepisach dotyczących defraudacji subsydiów i kredytów w niemieckim prawie karnym gospodarczym.

Inaczej traktowane jest przestępstwo naruszające prywatne interesy własnościowe i przestępstwo dotyczące obiektu społecznego. Chodzi o to, że nie zwraca się zupełnie uwagi na tzw. własność wspólną, własność spo-

łeczną. Dlatego też ustawodawca musi chronić w pierwszej kolejności interesy np. dotyczące informacji.

Subsydia i kredyty są ważną sprawą dla życia ekonomicznego i społecznego także dzisiaj. Zakazy same przez się, np. składania fałszywych zeznań w sądzie, które zostały wprowadzone w Niemczech przed 1943 rokiem, lub specjalny przepis w sprawie fałszowania zestawień bilansowych i fałszowania oświadczeń związanych z powstaniem spółki ustanowiono dlatego, że istniejące przepisy dotyczące oszustw praktycznie nie wystarczały. Dlatego też nie tylko w interesie zdobywania dowodów formułowano żądania prawnej ochrony nowych obiektów. Często praktyczna nieskuteczność i błędy klasycznej ochrony własności powodują potrzebę ochrony prawnej i stwarzają nowe obiekty do tej ochrony, takie jak informacje o sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Rezolucja XIII Międzynarodowego Kongresu Prawa Karnego zaadaptowała sprawy związane z zasadami *per se*, czyli samymi przez się i legitymizuje je jako środek do zwalczania przestępstw ekonomicznych tak długo, jak długo mogą być one użyte jako łatwy dowód.

Głównym powodem uznania czynów polegających na zaniedbaniu za akty wymagające ukarania, zgodnie z gospodarczym prawem karnym, jest to, że współczesne prawo karne dotyczące własności jest ograniczone do czynów popełnionych świadomie. Z drugiej strony, specjalne prawo dotyczące przestępstw gospodarczych w dużym stopniu zalicza akty zaniedbania do czynów karalnych. Przed 1976 r., w trakcie reformy legislacyjnej, do niemieckiego prawa karnego dotyczącego bankructw wprowadzono przepisy kryminalizujące czyny polegające na zaniedbaniu. Obecnie, w centrum dyskusji dotyczącej tworzenia polityki prawnej jest wprowadzenie kar za nieumyślną defraudację subsydiów, które wynikły z działań popełnionych przez duże zaniedbania. Ustawodawca jest za wprowadzeniem kar za nieumyślne działanie nie tylko przeciwko subsydiom, ale również przeciwko obiektom wymagającym specjalnej prawnej ochrony. Zwiększona odpowiedzialność prawna powinna być również ustanowiona w sprawach o przejęcie tzw. usług rządowych wolnych od opłat, chociaż średnie subsydia socjalne nie są przedmiotem specjalnej ochrony prawnej. Jeśli chodzi o techniki legislacyjne, wszystkie wymienione wyżej reformy działające najpierw w WiKG (prawo do zwalczania przestępstw ekonomicznych) są oczywiście nie tylko modelem, ale projektem, który może wejść w życie. Dopóki istnieje świadomość trudności w postępowaniu z przestępstwami ekonomicznymi lepiej jest, kiedy wszystkie techniki le-

gislacyjne są stosowane według obu rekomendacji Federalnego Komitetu ekspertów do przewyższania przestępstw ekonomicznych i Alternatywnego Projektu nowego kodeksu karnego (sekcja 170 ff). Co więcej, pierwszy WiKG, a także projekt drugiego WiKG pokazuje, że szeroko określone i niesprecyzowane terminy prawnicze nie mogą współgrać, nie mogą być podstawą tworzenia nowych przepisów prawa karnego ze względu na skomplikowanie operacji i regulacji przepisów nowoczesnego życia ekonomicznego.

Nowe niemieckie prawo karne w dziedzinie bankructw, które każdą redukcję czy zmniejszenie stanu finansowego kwalifikuje jako przestępstwo, gwałci podstawowe prawa zarządzania ekonomicznego. Akumulacja elementów normatywnych jest także oczywista w innych obecnych przepisach karnych dotyczących prawa ekonomicznego i prawa podatkowego. Winno to być tematem krytyki, szczególnie kiedy pierwszy WiKG wejdzie w życie. Krytyka wydaje się jednak nie mieć znaczenia, jeżeli jest to zgodne z wykładnią niemieckiego Sądu Najwyższego i opinią dominującą w teoriach prawnych, że niesprecyzowane terminy prawne i ogólne klauzule mogą być podstawą skazania karnego, tylko jeśli są generalnie zaakceptowane i ocena ich jest zgodna. Tylko taka interpretacja zasad wydaje się uzasadniać projekt drugiego WiKG, który karze zatajenie podstawowych szczegółów w komercyjnych czasopismach dla celów inwestycji kapitałowych. Jako fundamentalne w tej sprawie musi być uważane zatajenie położenia geograficznego, zwrotu inwestycji i rodzaju oraz wielkości kapitałów, które będą w to przedsięwzięcie zaangażowane. Ponadto, zgodnie z nowym niemieckim prawem karnym, upadek przedsiębiorstwa może być ogłoszony, jeśli zgodnie z zasadami ekonomicznymi nie osiągnie ono zysków i popadnie w długi. Te wymagania spowodowane są oceną systemu menedżerskiego, szczególnie jeśli wchodzi w grę inwestycje oraz ocena pakietu akcji. To, oczywiście, w praktyce budzi wątpliwości w stosunku do nowego statutu karnego Niemiec na temat bankructw. W teoriach prawnych nie wyjaśniono, w jakim stopniu kryzys przedsiębiorstwa jest powiązany z załamaniem się finansowym firmy. Zasadne byłoby połączenie wymagań prawnych dotyczących jej kryzysu z wątpliwymi aktami bankructwa. (Ustawodawca nie skorzystał z takiej możliwości).

Rozwiązania nowego prawa karnego dotyczącego środowiska naturalnego nie nastroczają specjalnych trudności. Odniesienia do prawa administracyjnego poprzez terminy, takie jak: nieautoryzowany, bez zezwolenia, odnoszący się do taksacji nie stają się istotne, ponieważ separują przepi-

sy prawa karnego od specjalnych regulacji prawa administracyjnego, jak to zdarzyło się w związku z wprowadzeniem prawa karnego dotyczącego ochrony środowiska. Wiele norm i instytucji nowego prawa (np. dotyczących skażenia wody) nie sugeruje wprowadzenia nowych reform, ponieważ były one wcześniej częścią specjalnego kodeksu karnego, co spowodowało większą ich precyzję. W końcu nie istnieją obiektywne przeciwności stosowaniu szczegółowych rozwiązań poza kodeksem karnym. Sekcja 4 prawa dotycząca subsydiów i sekcja 42 Kodeksu Podatkowego zawiera przepisy o nadużyciach, który mówi o ściganiu fałszywych obciążeń i transakcji mających na celu omińnięcie prawa. Każde zagarnięcie jest jasno określone i staje się przedmiotem oceny prawa karnego. Z drugiej strony nie jest jasne, czy sprawy marginalne z zakresu prawa administracyjnego mają znaczący wpływ na prawo karne. Odpowiedź winna być negatywna. Pozostaje również niejasne czy prawo Wspólnoty Europejskiej zawiera niepisane reguły w przypadku naruszenia przepisów²¹.

PODSUMOWANIE

Żeby przedstawić aktualny rozwój ustawodawstwa i propozycje legislacyjne w odniesieniu do przestępstw gospodarczych w krajach zachodnich, trzeba odpowiedzieć zarówno na pytania teoretyczne, jak i przedstawić propozycje praktyczne. Właśnie realizowane jest w wielu krajach prawo, które pozwoli nakładać na osoby prawne grzywny. Dyskusja nad tą propozycją szybko wywołała zainteresowanie problematyką karania za przestępstwa gospodarcze.

Pierwszą kwestią powstałą na tym gruncie był właściwy wymiar grzywien. Czy powinno się stworzyć jakieś limity, a jeśli tak, to jakie? W zasadzie grzywny powinny być proporcjonalne do zysków osiągniętych z przestępstwa lub do zysków osiągniętych przez firmę w roku finansowym. Proponowana procedura jest podobna do istniejącej procedury karnej, powinien być jednak określony mechanizm ściągania grzywien. Ostat-

21 K. Tiedemann (1994), *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*, Reinbek-Hamburg, s. 17-42; Tenze (1994), *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, [w:] F. Schäfer, *Wirtschaftskriminalität, Weisse-Kragen-Kriminalität*, Hamburg, s. 41-59; Tenze (1989), *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, Cologne, s. 91-112; Tenze (1991), *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, Reinbek-Hamburg, s. 19-32; Tenze (1990), *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, s. 11-19; Tenze (1990), *Die Neuordnung des Umweltstrafrechtes*, Berlin, s. 17-41; Tenze (1992), *Konkurs-Strafrecht*, Berlin, s. 31-49; Tenze (1990), *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Cologne, s. 141-162.

nio wprowadzone unormowania spotykają się właśnie z trudnością ściągnięcia nałożonych grzywien. Niewiele wiemy na temat egzekucji sankcji w postaci grzywien i ich wpływu na zainteresowanych. Czy znacząco wpływają na zachowanie osób indywidualnych zagrożonych grzywną lub nawet skazaniem na karę więzienia? Czy efekty odstrasżające są proporcjonalne do rozmiarów sankcji? Czy teoria odstrasżania jest odpowiednia w tym kontekście?

Analizy prawoznawcze winny uwzględniać kompleksowe dane dotyczące prawdopodobnych efektów różnych typów sankcji dla zwalczania przestępczości gospodarczej, co miałyby zastosowanie w stanowieniu prawa i sprawdzaniu przyjętych rozwiązań. Z teoretycznego punktu widzenia próba wprowadzenia nowych sankcji do istniejącego już katalogu może powodować powstanie nowych problemów. Powinniśmy spróbować je wyjaśnić zarówno na podstawie badań teoretycznych, jak i przeprowadzonych *post facto* analiz empirycznych. Wzajemne relacje pomiędzy prawem karnym a innymi gałęziami prawa w tym kontekście są dyskutowane. Używanie procedur prawa cywilnego może być sposobem na ominięcie pytania o winę w odniesieniu do osób indywidualnych. Użycie modeli egzekucji prawa, a także użycie prawa pracy, prawa handlowego czy prawa podatkowego powinno zostać zbadane w praktyce.

Ważne staje się pytanie o zasięg terytorialny i ściśle związany z tym problem prawnej odpowiedzialności spółki macierzystej i spółki pochodnej za działalność każdej z nich z osobna. Władza egzekucyjna jednego kraju nie może być rozciągnięta na obszar drugiego, ale istnieje kilka technik wyegzekwowania nałożonych sankcji. Właściwe do takich badań będą przypadki spółek, które zbankrutowały, a odbyło się to bez żadnych sankcji. Ważne jest, aby ścigać i karać tego typu przypadki i aby oddzielić spółki, które rzeczywiście upadły w wyniku nieprzystosowania do gry rynkowej od spółek tworzonych tylko po to, by po pewnym czasie zniknąć z rynku, pozostawiając po sobie tylko długi i niespłacone kredyty. W sprawach spółek „matek” możliwe jest zastosowanie procedur, które uniemożliwiałyby uniknięcie odpowiedzialności. Należy po prostu przedefiniować koncepcję odpowiedzialności prawnej osób prawnych pod tym kątem.

Ważne jest użycie instrumentów prawnych zawartych w bardzo precyzyjnych wyrażeniach, opisujących pewne specyficzne cechy przestępstw. Ułatwi do zharmonizowanie przepisów dotyczących tych przestępstw z systemem, z prawem podatkowym i handlowym, i stanie się bardziej kompatybilne z teorią zarządzania.

Prymat pojęcia winy jako fundamentalnej zasady prawa karnego jest przez swoją ścisłą kwalifikację traktowany jako centralny, ale jest to dalekie od praktyki. Ta ścisła kwalifikacja może ułatwiać sądowe ściganie przestępstw, szczególnie w sprawach przestępstw polegających na przeoczeniu i zaniedbaniu.

Występuje konieczność studiów empirycznych na temat działania prawa z punktu widzenia pryncypiów prawoznawstwa, a także specjalizacji i przystosowania władzy sądowniczej do używania odpowiednich procedur prawnych. Przykładem była Republika Federalna Niemiec, która prowadziła politykę zachęcającą sędziów do specjalizowania się w sprawach ekonomicznych. Jest to pomocne w późniejszym prowadzeniu spraw przeciwko przestępstwom gospodarczym. Przydatne w tym kontekście są także badania z zakresu psychologii sądowej.

REFERENCES

1. Berckhauer F. (1990), *Wirtschaftskriminalität im Strafprozess*, Freiburg, s. 17-32.
2. Berckhauer F. (1991), Die Stra.fveifolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten. Bericht iiber eine Aktenuntersuchung, Freiburg, s. 29-51.; R. Blankenbach (1992), Bekiimpfung der Wirtschaftskriminalitiit, Wistra Gissen, s. 222-241.
3. Clinard Y. (1990), *Corporate Crime*, New York, s. 78-101.
4. Cosson J. (1989), *Les Grand s Escorcs en Affaires*, Paris, s. 19-22.
5. Cressey D. C. (1990), *Corporation Codes of Ethical Conduct. (Report to the Peat, Marwick and Mitchell Foundation)*, Santa Barbara, s. 11-42.
6. Dannecker L. (1994), *Steuerhinterziehung im internationalen. Wirtschaftsverkehr*, Cologne, s. 17-31.
7. Delmas-Marty M. (1989), La Criminalité, le Droit penal et les Multinationales. La Semaine Juridique. "Juris-Classeur Periodique" nr 1, s. 211-219.
8. Hämäläinen R. (1993), *Crime in Connection with Imports and Exports*, s. 19-29. Helsinki.
9. Heinz Y. (1993), *Wirtschaftskriminologische Forschungen in der Bundesrepublik Deutschland*, WISTRA, Berlin, s. 130-149.
10. Henssen K. (1992), Weinkriminalität und Weinstrafrecht, Zur Diss.

- Giessen; M. Pellinen (1992), *Offences against Regulative Provisions*, Helsinki, s. 17-31.
11. Horoszowski L. (1980), *Economic Special-Opportunity Conduct and Crime*. Lexington, Mass.
 12. Kaiser A. (1993), *Kriminologie*, Karlsruhe, s. 79-89.
 13. Liebl K. (1994), *Geplante Konkurse*, Freiburg, s. 11-29.
 14. Magnusson D. (1991), *Ekonomisk brottslighet vid import och export*, Stockholm, s. 69-112; J. Cosson (1991), *Les Industriels de la France, Fiscale*, Paris, s. 41-49.
 15. Mergen L. (1989), *Die Kriminologie*, Munich-Giessen, s. 19-41.
 16. Roche-Pire E., Delmas-Marty M. (1992), *Criminalité des affaires et Marché Commun*, Paris, s. 61-69.
 17. Tiedernann K. (1994), *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, [w:] F. Schäfer: *Wirtschaftskriminalität, Weisse-Kragen-Kriminalität*. Hamburg, s. 19-29.
 18. Tiedemann K. (1994), *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*, Reinbek-Hamburg, s. 17-42; Tenze (1994), *Kriminologische und kriminalistische Aspekte der Subventionserschleichung*, [w:] F. Schäfer: *Wirtschaftskriminalität, Weisse-Kragen-Kriminalität*. Hamburg, s. 41-59; Tenze (1989), *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, Cologne, s. 91-112; Tenze (1991), *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, Reinbek-Hamburg, s. 19-32; Tenze (1990), *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, s. 11-19; Tenze (1990), *Die Neuordnung des Umweltstrafrechtes*, Berlin, s. 17-41; Tenze (1992), *Konkurs-Strafrecht*, Berlin, s. 31-49; Tenze (1990), *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Cologne, s. 141-162.
 19. Tiedemann K. (1989), *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, Cologne, s. 112-131; Tenze (1990), *Kartellrechtsverstöße und Strafrecht*, Cologne, s. 19-32; Tenze (1991), *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, Reinbek-Hamburg, s. 78-91; Tenze (1990), *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, s. 61-79; Tenze (1992), *Konkurs-Strafrecht*, Berlin, s. 71-89; Tenze (1990), *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Cologne, s. 112-131.
 20. Viljanen C. (1989), *About Currency Offences and Other Offences against*

Foreign Exchange Regulations, Helsinki, s. 51-92.

21. Volk B. (1990), *Book review*, [w:] K. Tiedemann: *Multinationale Unternehmen*. „Monatsschrift für Kriminologie”, Cologne, s. 124-136.



Visegrad Group Safety



RYSZARD JAKUBCZAK

TERRORISM AND THE STATE

TERRORYZM A PAŃSTWO

Prof. dr hab. Ryszard Jakubczak

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

rjakubczak@o2.pl

ABSTRACT

Facing current banking crisis, which can be described as a confrontation between the coalition of governing powers and private banks enjoying the political and legal privileges and the rest of the society, the international terrorism became less attractive for media.

Bad economic results in the countries of Western civilization were caused by the reckless activities of their domestic corporations and speculative capital, rather than by the terrorism. The Western countries in recent years were so much engaged in the fight with terrorism that it would be difficult to find a government that would not address the challenges of terrorism in its security strategy. Moreover, there were long chapters devoted only to action plans against terrorism.

Terrorism is not an extraordinary phenomenon that typical only for the nowadays world. It has a centuries long tradition - the only difference is the access to the information via mass media - today it so much easier to spread the word.

Terrorism should be treated as a political phenomenon and as a consequence of governing in a certain way. This phenomenon affects the security understood in the global, regional and national aspects. On all levels it has similar effects. Last but not least it influences the defense of international structures, in particular of a national nature.

Currently, Poland is not in a position to guarantee the security of the national territory by the military means and, above all in case of necessity to conduct anti-terrorist operations.

KEYWORDS: *globalization, security, defense, financial crisis, armed forces.*

WPROWADZENIE

W świetle obecnego kryzysu bankowego, a właściwie to konfrontacji współpracy sprawujących władzę z bankami prywatnymi, których przywilejami politycznymi i prawnymi faworyzowano przez dekady w stosunkach ze społecznością lokalną i międzynarodową, terroryzm jakby zbladł popularnością medialną. Okazało się bowiem, że gorszy wynik ekonomiczny inicjują w cywilizacji zachodniej rodzime przecież korporacje i kapitał spekulacyjny niż światowy terroryzm. A ostatnimi laty świat Zachodu tak się zaangażował w walkę z terroryzmem, że trudno byłoby znaleźć grupę władzy, która by nie podejmowała wyzwań związanych z terroryzmem. Nawet w strategiach państw poświęcano wiele miejsca na rzecz wspólnego działania przeciw terroryzmowi. Za to ani w jednym wersecie nie wspomniano, co czynić, gdy światowi potentaci finansowi - wylansowani przez Zachód – zaatakują właśnie tenże Zachód.

W przedkryzysowym świecie ambicją wielu było więc „znać się na terroryzmie”, niezależnie od zasobów wiedzy i doświadczeń w tym względzie, bowiem dla niektórych z nas jest on swoistym objawieniem drugiej połowy ubiegłego wieku i przełomu wieków XX i XXI. Przy czym postrzegano go jako nadzwyczaj destrukcyjny proces i na tyle niehumanitarny, że wręcz trudnym do zaakceptowania przez obecną cywilizację Zachodu. Uważa się bowiem, że ci, co go stosują, powinni podlegać wysoce restrykcyjnemu postępowaniu, które mogłyby zmierzać do fizycznej eksterminacji terrorystów.

Tymczasem nie jest on nadzwyczajnym zjawiskiem w funkcjonowaniu współczesnych i byłych cywilizacji, gdyż był stosowany od zarania dziejów, tyle, że nie był tak upowszechniany medialnie, bo nie było wtedy mediów obecnego formatu, które tak chętnie go lansują, bowiem każda tragedia towarzysząca aktom terroru jest dobrze sprzedającym się towarem w świecie masowej informacji.

A i sama cywilizacja zachodnia tworzy problemy, które prof. Andrzej Targowski widzi tak:

1. Dylemat, czy tolerować tzw. sklerozę gospodarczą¹ kosztem lepszej opieki

¹ Ankieta przeprowadzona przez Komisję UE w Brukseli w styczniu 2004 r. wykazała, że dwa razy więcej Amerykanów (28%) myśli o założeniu własnego biznesu w stosunku do Europejczyków (15%). Luka ta powiększa się, bowiem od 2003 r. liczba przedsiębiorczych Amerykanów zwiększyła się o 8% a Europejczyków tylko o 2%. Europejczycy (45%) mając na względzie bezpieczeństwo zatrudnienia, wolą raczej pracować dla kogoś niż dla siebie, odwrotnie myślą Amerykanie (61%). Podczas gdy Europejczycy z Południa (62%), czyli z Hiszpanii i Portugalii wolą pracować dla siebie, to Europejczycy z Północy

obywateli, czy przyjąć model amerykańskiego biznesu, gdzie biznes ma przewagę nad pracownikiem.

2. Jak dalece sekularyzować życie społeczne, podczas gdy prognozy wskazują, że w przyszłości liczba muzułmanów żyjących w Europie będzie większa od liczby chrześcijan, którzy stworzyli Europę?
3. Jak dalece otworzyć się na ludzi z Centralnej i Wschodniej Europy, tak by z jednej strony stanowili oni nowe rynki zbytu, a z drugiej strony byli trzymani na dystans od zasadniczych decyzji kształtujących Europę?
4. Czy utożsamiać się z polityką USA, czy też wskazywać na swą niezależność, przy cichej nadziei, że USA będzie nadal otaczać Europę swym obronnym parasolem?²

Dodatkowo na stan konfrontacyjny Zachodu z resztą świata mają wpływ postawy Amerykanów, które A. Targowski opisuje poniżej:

1. Przekonanie wśród klasy politycznej Partii Republikańskiej, że biznes jest najważniejszy w życiu ludzi, że „niebo jest tylko limitem,” i że w związku z tym należy kapitalizm rozregulować i dać większą swobodę biznesmenom.

2. Jeśli pracownik został zwolniony z pracy, którą np. przekazano do Azji, to może się przekwalifikować, a jeśli tego nie robi, to jest to jego wyłączna wina. Oczywiście nowa praca sprowadza się do pracy w tanich usługach, gdzie nie są wymagane żadne specjalne kwalifikacje.

3. Dominuje pogląd w klasie politycznej, że globalna gospodarka siłą rzeczy ogranicza zakres opieki państwa i że priorytetem dla państwa jest popieranie rozwoju biznesów (najczęściej w Azji), a nie troska o dobro własnych obywateli, zwłaszcza nieposiadających zasobów. W dobie „końca historii”, czyli zdyskredytowania komunizmu i powrotu do ideałów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, rysuje się sytuacja, która może niestety zrodzić nową „Rewolucję Bolszewicką”.

4. Konfrontacja z innymi cywilizacjami, zwłaszcza z islamską, kiedy prowadzi się wojnę z terroryzmem, a nie szuka się rozwiązań w przyczynach terroryzmu. Terroryzm jest tylko formą użytej broni a nie stroną polityczną. W okresie Zimnej Wojny nie walczone z „bombami atomowymi”, tylko system demokracji konfrontował system totalitaryzmu³.

(28%), czyli ze Skandynawii są w mniejszości, jeśli chodzi o pracowanie dla siebie. Za główny powód tego stanu podaje się o trudności w pozyskiwaniu kapitału.

2 A. Targowski, *Polska w procesie cywilizacji*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona 2006, s. 84-85.

3 Op. cit.

Stąd do wspólnych problemów cywilizacji USA i Zachodniej Europy można zaliczyć następujące:

1. *Odideologizowanie programów partyjnych, bowiem w demokracji partie polityczne są narzędziem a nie celem, którym jest nadrzędne dobro całego społeczeństwa. Prowadzi to do rozwijania centryzmu politycznego i konsensusu międzypartyjnego. Także sprawy dnia codziennego państwa ograniczają rozwijanie jego szerszej perspektywy, co osiąga się dzięki antyintelektualizmowi praktykującemu słycony pragmatyzm.*

2. *Wulgaryzacja kultury poprzez propagowanie konsumeryzmu i hedonizmu. Posiadanie staje się celem samym w sobie (mieć i być) a pogoń za podnietami i rozrywkami nie przebiera w środkach, takich jak nadmierne konsumowanie alkoholu, czy używanie narkotyków. Prowadzi do rozwiązłości seksualnej i rozluźnienia więzów rodzinnych, kiedy jedna trzecia dzieci żyje z jednym rodzicem albo ma dwoje różnych.*

3. *Sekularyzacja życia społecznego, wynikająca z tego, że ludzie w dobrobycie i pokoju nie garną się do religii. Zarówno kościoły katolickie, jak i protestanckie wyludniają się, czemu sprzyja także niemoralna postawa wielu księży i monstrualne odszkodowania płacone zwłaszcza przez Kościół Rzymsko-Katolicki. W tworzącą się pustkę duchową wkraczają różne sekty i ruchy fundamentalizmu religijnego. Jak to stwierdził angielski historyk Arnold Toynbee (1995), procesy rozwoju i upadku cywilizacji są jednak ściśle skorelowane z dynamiką życia religijnego.*

4. *Automatyzacja i informatyzacja za wszelką cenę prowadzi do strukturalnego bezrobocia, gdzie powstaje grupa stale dobrze zatrudnionych pracowników, grupa czasowo zatrudnionych, zależnie od koniunktury i strukturalnie bezrobotnych. Proces ten ma miejsce w sytuacji, kiedy wielkość populacji stale rośnie, czyli przybywa rąk do pracy i ust do wyżywienia.*

5. *Alokacja produkcji a nawet projektowania do krajów z niższymi płacami (kosztami) prowadzi do stopniowego zmniejszania się klasy średniej i z biegiem czasu tracenia rynku na swoje importowane wyroby. Główne korzyści z tego mają szefowie firm, którzy otrzymują wielkie (wielomilionowe premie) za obniżenie kosztów i podwyższanie cen akcji. Natomiast koszty tego procesu ponosi całe społeczeństwo, które pokrywa koszty zabezpieczenia socjalnego oraz koszty droższej edukacji, bowiem zmniejszone wpływy z podatków prowadzą do deficytów budżetowych. Maleje również liczba studentów na kierunkach inżynierskich i informatycznych, bowiem nie ma dla absolwentów tyle pracy, jak kiedyś. Tym samym kraje rozwinięte transformują*

się w kraje rozwijające się, czyli cofają się. Oczywiście jest to długi proces, który trudno zauważyć „gołym okiem”, zwłaszcza gdy nie żyje się w danym kraju albo jest się turystą⁴.

1. TERRORYZM A POLITYKA I WOJNA

Skutkiem selektywnego traktowania terroryzmu, ale przez to wygodnego dla polityczno-sensacyjnego jego zobrazowania, jest mnogość definicji o nim oraz brak międzynarodowej zgody na wspólny terminologiczny wykładnik w tym względzie. Jest to konsekwencją przede wszystkim tego, iż jest on tak bardzo upolitycznionym zjawiskiem, iż trudno go postrzegać inaczej, niż w związku z polityką (lub wypadkową polityki).

W tej sytuacji należy postawić pytanie: czy ten **wymiar polityczny terroryzmu** jest właściwym jego postrzeganiem, czy też tylko „zawłaszczaniem” terroryzmu przez politykę? Otóż problem terroryzmu zdefiniowano już na kilkadziesiąt sposobów (jest niemal 200 definicji) i większość z tych terminów zawiera tyle prawdy naukowej oraz merytorycznej, co i zwykle szumu informacyjnego na użytek definiujących, głównie usiłujących się przypochlebić politykom. Stąd można przyjąć - bez urazy kogokolwiek - że takie definicje są jedynie cząstkowym zobrazowaniem problemu, który jest wciąż otwarty i zmienny w poznaniu.

Skoro tak wielu zajmuje tak wielce rozbieżne stanowiska wobec terroryzmu, to należy przyjąć, że albo jest to tak skomplikowany problem, iż trudno wypracować wspólną jego definicję, albo celowo nie przykłada się do jego zbadania właściwych metod i postrzega poprzez niewłaściwe (tendencyjne) kryteria.

Wstępne analizy większości definicji terroryzmu wskazują na to, że ich treść ma bardziej polityczny, administracyjno-prawny i historyczno-tradycyjny wymiar, w którym nazbyt często **bagatelizuje się jego istotę i przyczyny**. Taka sytuacja ma zazwyczaj miejsce wtedy, kiedy nie zamierza się mówić rzetelnie o zjawisku, które właściwie zdefiniowane może wskazywać na wstydliwą stronę funkcjonowania społeczeństw, ich władz lub części ludzkości wobec reszty populacji⁵.

4 A. Kawczak, i El. Robinson. (1997), *Współczesne przemiany sposobu myślenia. Refleksje nad postępem i zagrożeniami w krajach o wysokim poziomie rozwoju*, [w:] A. Targowski i St. Dronicz. *Wizja Polski*, Warszawa 2000 r.

5 To prawie jak z **niewolnictwem**, z którym przez wieki nie wiedziano, jak postąpić, ponieważ dawało krociowe zyski i kłóciło się bardzo z moralnością życia społecznego. Było wiele szlachetnych teorii jego zaniechania, ale dochody z jego funkcjonowania powstrzymywały głównie najbardziej wpływowych

Ten mijający się często z prawdą szum informacyjny o terroryźmie powoduje wiele zamieszania, między innymi i to, że do terroryzmu niesłusznie zalicza się przestępstwa kryminalne i działania dywersyjne jednostek wojsk specjalnych. Współcześnie podstawa przyczyny terroryzmu tkwi w *zdeteminowanym proteście słabszego wobec nacisków, jakie na nim są wywierane przez silniejszego ekonomicznie lub militarnie* (w konsekwencji - **politycznie**), ale nie dominującego moralnie, duchowo, kulturowo bądź emocjonalnie nad uciskanym.

Wtedy **terroryzm** jawi się jako *działanie precyzyjne prowadzone w ramach działań nieregularnych, do którego dochodzi wskutek konfrontacyjnego stanu stosunków pomiędzy stronami, gdzie przynajmniej jedna z nich jest strukturą władzy (państwowej lub innej), a konfrontacja ma charakter terroru. Jest to element lub wypadkowa działania władzy z reguły państwowej wobec własnych obywateli lub innego państwa. Zatem terroryzm w każdym wypadku jest działaniem politycznym⁶ lub aktem sprzeciwu wobec działalności politycznej.*

Akt terroru bez udziału struktur władzy, stanowiącej stronę bierną lub czynną, nie powinien być traktowany jako terroryzm. To wciąż tylko terror – np. kryminalny, religijny, moralny, finansowy, ekonomiczny itp.

„Nowa Encyklopedia Powszechna PWN”⁷ wskazuje na różnicę pomiędzy **terroryzmem** a **terrorem**. Otóż w pierwszym wypadku jest to *gwałt i przemoc „słabszych” obywateli wobec „silniejszych” organów państwa*, zaś w drugim – *gwałt i przemoc „silniejszych” organów państwa wobec „słabszych” obywateli*. Wynika z tego, że oba zjawiska zachodzą pomiędzy władzą i obywatelami. A co ze stanem *gwałtu i przemocy* pomiędzy ośrodkami władzy różnych państw i pomiędzy obywatelami? Czyżby w takich stosunkach zjawisko to nie występowało?

Wynika z tego, że rozstrzygnięcie o terrorze i terroryźmie w układzie silny-słabszy jest mało użyteczne⁸, bowiem pomija inne stany stosowania

i najbogatszych spośród sfer rządzących od rezygnacji z niego nie przez dziesięciolecia, lecz wieki.

Obecnie w miejsce tradycyjnie niewolniczych stosunków pracy wprowadzono ich bardziej wydajną formę – globalizację, która ponownie i zarazem skuteczniej zniewala narody i coraz bardziej zubaża ludzkość, przyczyniając się do pomnażania dochodów coraz bogatszym, kosztem coraz biedniejszych.

⁶ **Terroryzm** stał się „instrumentem polityki uprawianej innymi metodami“

- (...) w określonych sytuacjach niezwykle skutecznymi. Por. R. Zubrzycki, *Powracająca fala*, „Polska Zbrojna“, nr 185 - 1995r.

⁷ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, tom 6, s. 370.

⁸ Bo jak rozstrzygnąć, czy zdarzenie jest **terrorem** lub **terroryzmem** w sytuacji, kiedy gwałt i przemoc jest stosowana wobec siebie przez równorzędnych

gwałtu i przemocy w relacjach między ludźmi. **Terroryzm** należy traktować jako zjawisko polityczne będące skutkiem postępowania władzy, więc powinien w definicji mieć do niej odniesienie. Terror zaś to nie tylko przypadłość władzy, gdyż może być udziałem zarówno rodziny, jak i relacji indywidualnych i zbiorowych w stosunkach międzyludzkich. Stąd o ile **terror**, to szersze pojęcie obejmujące *gwałt i przemoc* w różnych stanach relacji między ludźmi, to **terroryzm** – będąc węższym treściowo pojęciem – odnosi się do *gwałtu i przemocy* w układzie (wszelka – rodzima, zagraniczna) władza-obywatel (wszelaki – własny obcy).

Wtedy wszelkie relacje stosunków pomiędzy strukturami władzy wszelkiej a obywatelem własnym i obcego państwa oraz pomiędzy ośrodkami władzy i pomiędzy obywatelami mogą znaleźć miejsce zarówno w układzie wewnątrz państwa, jak i międzynarodowym w kontekście terroru i terroryzmu. Zatem korzystniejszym rozwiązaniem w opisywaniu terroryzmu jest wątek państwowy – zarówno w relacji z obywatelem, jak i z innym państwem - oraz konfrontacyjny stosunek między nimi z wykorzystaniem terroru. Bowiem wtedy **terroryzm** staje się zjawiskiem o szerokim podłożu społecznym, gdzie terror jest tylko elementem w całokształcie stosunków stron konfliktu. Natomiast **terror** – jako szersze pojęcie szczególnego rodzaju czynności pomiędzy ludźmi i strukturami przez nich tworzonymi - w tej sytuacji pozostałby **aktem** gwałtu i przemocy stosowanych w celu osiągnięcia korzyści lub dokonania zemsty.

Terroryzm był nieodłączną **częścią polityki państw starożytnych** (i ich przypadłością), które przekształcały się w imperia - m.in. Egiptu, Persji, Chin, Azteków, Majów, Greków i Rzymian. Jest przypadłością państwowości Hunów, Mongołów i Turków oraz wszystkich zachodnioeuropejskich państw kolonialnych. Stąd państwa, które stosują politykę imperialną lub neokolonializm (gdzie gwałt i przemoc jest nieodłącznym elementem w stosunkach z innymi), lub gwałcą prawa elementarnej egzystencji oraz stosują przemoc wobec obywateli, muszą liczyć się z ciągłą konfrontacją z wykorzystaniem terroru wobec nich oraz ich struktur władzy i obiektów, które z jej prestiżem są utożsamiane. Współcześnie terroryzm *stał się „instrumentem polityki uprawianej innymi metodami” - (...) w określonych sytuacjach niezwykle skutecznymi*⁹.

Ta uporczywość stosowania w stosunkach politycznych raz kiedyś wy-

partnerów – pojęcia te przecież mają zastosowanie nie tylko wobec zdarzeń w relacji obywatel-organy państwa. Znane są przykłady wykorzystywania terroru w stosunkach międzynarodowych.

9 R. Zubrzycki, *Powracająca fala*, „Polska Zbrojna“, nr 185 – 1995 r.

korzystanego środka, jakim w tym wypadku jest terror, wynika z faktu, iż **polityka nie toleruje raz osiągniętej przewagi – trzeba ją ciągle odnawiać; a to kosztuje – często tak wiele, że nawet najbogatsi z czasem tracą zdolność utrzymania kiedyś osiągniętej przewagi politycznej. Aby być skutecznym, trzeba więc nieustannie to udowodniać. Nie jest to proste nawet dla najbogatszych, gdyż nawet najślabi ciągle czyhają na potknięcie głównie najsilniejszych, bo i w tym m.in. upatrują szansy na wzrost swojego znaczenia.**

Skoro terroryzm jest konsekwencją **polityki**, to mając świadomość tego, iż ta wyzyskuje przemoc (gwałt, przymus, zabór, pozbawianie dóbr i życia), nie należy postrzegać go jako nieprzystającego do współczesności lub wyjątkowo niebezpiecznego zjawiska towarzyszącego życiu społeczeństw, gdyż ofiar z jego udziałem jest po tysiąckroć mniej, niż powstających wskutek przyczyn, które są powodowane (bezpośrednio lub pośrednio) przez tych, przeciw którym terroryzm jest stosowany. Mimo, że krwawy i niekiedy bestialski, to jednak powoduje niewielki ułamek promila ofiar wywoływanych przez zagrożenia w gruncie rzeczy tolerowane¹⁰ przez władze państwowe (mimo stosownych deklaracji politycznych i treści aktów prawnych, które zawsze jakoś na tę okoliczność są „dziurawe” lub nie do końca możliwe do przestrzegania). Także wobec liczby ofiar uznawanych za naturalne w życiu społecznym państw i tych, wobec których przechodzi się obojętnie lub celowo nie chce się dostrzegać – ofiary terroryzmu są w wymiarze statystycznym wręcz niedostrzegalne, bo marginalne.

Weźmy chociażby postępujący głód wielu społeczności, ubóstwo narodowe coraz większej liczby państw, brak dostępu do czystej wody pitnej znacznej części ludności świata, narastającą degradację ekologiczną środowiska, rosnące zagrożenie chorobami epidemiologicznymi, arogancję ekonomiczną międzynarodowych korporacji funkcjonujących w ramach tak rozdmuchanej *dobroci* globalizacji i wzrastający wyzysk ekonomiczny tych społeczeństw, z którymi korporacje te się zetknęły. Arbitralne decyzje finansowe prowadzone przez giełdy ośrodków światowej finansjery rozkładające gospodarkę wielu państw i regionów świata, ukrywana korupcja ze strony najbogatszy wobec władz słabych i biednych państw, układanie się przedstawicieli rządów ze strukturami międzynarodowej przestępczości oraz niebywały wzrost bogactwa 1/5 społeczności świata kosztem postępującego zniewolenia i zubożenia 4/5 ludzkości. Dynamiczny rozwój rajów podatkowych i obojętność rządów demokratycznych czołowych państwa

¹⁰ To jest m.in. handel ludźmi i ich organami oraz używkami, bronią itp.

Zachodu wobec tego zjawiska – to są właściwe problemy współczesnego świata, które pogrążają ludzkość w problemach socjalnych, generują terroryzm i liczbą ofiar po tysiącokroć przewyższają ofiary terroryzmu.

Zatem zadajmy pytanie, **co więc jest w terroryzmie takiego groźnego, iż wywołuje niemal histeryczną reakcję rządów, przedstawicieli władz i ośrodków kreowania¹¹ informacji?** Otóż to, iż zakłóca on nie tylko funkcjonowanie społeczeństw, ale uderza przede wszystkim w autorytet struktur władzy – wskazując na jej ułomność – małą skuteczność wobec gwałtu, na jaki jest wystawiane kierowane przez nią społeczeństwo. Podważa to jej autorytet oraz zagraża dotychczasowej bezkarności funkcjonowania sprawujących władzę. A to z kolei wywołuje ich zastraszenie¹², gdyż obnaża **niemoc**, której tak bardzo się obawiają, ponieważ tylko sobie rezerwują wykorzystywanie niemocy innych wobec nich. Uświadomiona społeczeństwu może doprowadzić do obalenia istniejącego porządku społecznego i zakłócić wpływy polityczne, gospodarcze i militarne lub spowodować zmiany na stanowiskach w kręgach władzy. Ten ostatni czynnik jest najbardziej brany pod uwagę przez sprawujących władzę, bo jest taki ludzki oraz szczególnie dokuczliwy i przez to niewygodny, doprowadzający niemal do „nieobliczalnych zachowań władców”.

Ludzie nie lubią być utożsamiani z nieudacznikami i mało sprawnymi organizacyjnie na szczytach władzy – a szczególnie w odniesieniu do osób ich reprezentujących – stąd łatwo mogą zwątpić w ich przydatność kierowniczą i przywódczą.

Gdyby terroryzm godził jedynie w społeczeństwo z pominięciem władz (jak np. powodzie, trzęsienia ziemi, huragany, katastrofy techniczne, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, narkomania, handel ludźmi lub ich organami, drenaż ekonomiczny społeczeństw przez korporacje międzynarodowe – co zresztą ma wciąż miejsce), to władzy nawet by to niezbyt przeszkadzało (jak to jest dotychczas w świecie), ponieważ wtedy rosłaby jej popularność i użyteczność - ze względu na jej przydatność społeczną jako lidera walki z terroryzmem. Natomiast podważanie sku-

¹¹ Warto zdać sobie sprawę z tego, że **środków masowej informacji** (o czym często mówimy) na dobrą sprawę nigdy nie było i wciąż nie ma, gdyż po prostu nigdy nie podawano informacji masowo i „masowej”. Natomiast zawsze kreowano informację i wciąż się to czyni, stąd podawano i wciąż podaje się ją tendencyjnie, głównie pod kątem potrzeb **centrów**, które są właścicielami „kreatorów informacji” lub ich sponsorów.

¹² Terroryzm obcego państwa jest z natury rzeczy mniej niebezpieczny dla obywateli niż stosowany wobec nich przez „rodzimą” władzę – jeśli już to ma miejsce.

teczności władzy lub wykazywanie jej bezradności podwaja właśnie taką, gwałtowną i niekiedy sensacyjną, a nawet histeryczną, reakcję obronną.

Czy terroryzm jest **aktem wojennym**, skoro przyjmuje się na ogół, że wojna to konfrontacyjny stan stosunków pomiędzy państwami, gdzie konflikt rozwiązywany jest z wykorzystaniem przemocy zbrojnej? W terroryzmie jedną ze stron jest władza państwowa, ale czy to wystarcza do tego, aby przyjąć, iż akt terroru pod jej adresem (z jej udziałem) może być elementem wojny lub też nią samą?

Aby to rozstrzygnąć, należy odpowiedzieć na pytanie: **jakich różnych lub takich samych środków i metod używa państwo do zwalczania terroryzmu i prowadzenia wojny?** Analiza wielu zdarzeń z udziałem aktów terroru wobec władz państwowych i państwa wobec innych wskazuje na to, że zarówno do zwalczania terroryzmu, jak i prowadzenia działań zbrojnych państwa używają tych samych metod i środków – głównie sił zbrojnych i struktur wywiadowczych, a na własnym terytorium ponadto sił porządkowych i służb bezpieczeństwa. Jedynie ich skala jest różna, bo w wypadku terroryzmu bardziej selektywnie się je dobiera, stosownie do wielkości potencjalnych i faktycznych sił terrorystycznych.

Z tego to względu można założyć, że terroryzm jest aktem wojennym (*środkiem polityki realizowanej innymi metodami*), a ze względu na wielkość sił zaangażowanych do bezpośrednich starć zbrojnych - **bardzo ograniczoną wojną**. Za wojennym jego wymiarem przemawia i to, iż ma wiele z charakteru wojny domowej, w której przecież tylko jedna ze stron jest strukturą władzy. Stąd nasuwa się wniosek, że każde konfrontacyjne zdarzenie z użyciem przemocy i gwałtu ze strony państwa lub wobec jego władz jest jednak **stanem wojny** tego państwa, zaś miejsce i charakter strony przeciwnej precyzuje, czy jest to wojna wewnętrzna (domowa), czy też zewnętrzna – w postaci wojny agresyjnej (wymuszania pokoju, pomocy humanitarnej itp.) lub obronnej.

W kontekście powyższego, terroryzm będzie powodował też stan wojny wewnętrznej lub zewnętrznej albo koalicyjnej, jeśli będzie angażował większą liczbę państw. Stąd terroryści mogą przyczyniać się do wywołania wojen międzynarodowych, mimo iż państwo ich zamieszkiwania może mieć poprawne stosunki z państwem atakowanym terrorystycznie. Ostatecznie przecież ostoją grup terrorystycznych jest państwo poniekąd tolerujące ich (lub niewystarczająco ograniczające zewnętrzną działalność terrorystyczną na obszarze innych państw) i przez to ponoszące chociażby pośrednią odpowiedzialność za skutki powodowane zagraniczną działal-

nością terrorystyczną jego obywateli lub „gości-mieszkańców”.

W takiej sytuacji należy liczyć się z działaniem odwetowym ze strony państwa zaatakowanego terroryzmem (jeśli jest to państwo na tyle silne, iż może pozwolić sobie na takie działanie) wobec „państwa bazowego” dla terrorystów lub – co jest właściwszym działaniem – wymuszeniem (nawet z bezpośrednim udziałem sił zaatakowanego państwa) na państwie bazowym działań zwalczających terrorystów.

Inaczej jest, jeśli terroryści bazują w obszarze wpływów lub na terytorium państwa silnego militarnie lub mocarstwa, a obiektem ataku są władze państwa słabszego militarnie od państwa bazowego (mocarstwa, imperium). Jest to sytuacja bardzo niewygodna i niekiedy beznadziejna dla słabszego, podobnie jak w wypadku, kiedy silniejsze państwo stosuje terroryzm państwowy wobec słabszego. Wtedy rozwiązań należy poszukiwać na drodze dyplomatycznej w szerszym kontekście międzynarodowym, gdyż indywidualne podejmowanie walki zbrojnej z terroryzmem może być mało skuteczne - chociaż niekiedy jedyne i konieczne (przy nawet znacznych stratach własnych) dla utrzymania państwowości zaatakowanego.

Równie skomplikowana sytuacja powstaje wtedy, kiedy słabe państwo opanowane jest przez terrorystów i oni kreują jego obraz w stosunkach międzynarodowych – stosując terror wobec własnego społeczeństwa i wybranych państw. Rozwiązaniem w takiej sytuacji może być międzynarodowa koalicja antyterrorystyczna – najlepiej pod sztandarem ONZ. Nie mniej skomplikowaną sytuację mogą stworzyć terroryści, którzy osiedlili się celowo w państwie, którego infrastrukturę oraz władzę i jej struktury zamierzają atakować – i współdziałają z nimi inni (którzy dla odwrócenia przygotowań do wyrafinowanego, a nawet zmasowanego ataku terrorystycznego podejmują wysiłki odwrócenia uwagi od takich przygotowań – m.in. poprzez wywoływanie zdarzeń poza granicami przygotowywanego do ataku państwa) doprowadzają do znacznego zwiększenia nakładów na zewnętrzną antyterrorystyczną działalność tegoż państwa.

Bezpośrednimi ofiarami terroryzmu nie zawsze są ci, pod których adresem akty terroru są kierowane. Nie mniej nie może być inaczej, jeśli ma się świadomość faktu, że terroryzm jest swoistą wojną – minimalną interwencją wojenną – która, póki co (niezależnie od deklaracji stron konfliktu zbrojnego i obowiązujących w tym względzie postanowień międzynarodowych oraz rozwoju cywilizacyjnego ścierających się) jest wciąż okrutna, bezwzględna i jak zwykle krwawa. To właśnie ta mnogość niekiedy mętnych i rozmiągających się z prawdą, a zarazem cząstkowych merytorycznie

definicji o terroryzmie powoduje, iż miliardy ludzi uważają, iż **terroryzm jest dopuszczalny, byle nie był taki krwawy**. Niektórzy jeszcze dodają, że **skoro terroryści tego nie rozumieją, to należy karać ich wyjątkowo okrutnie i dotkliwie – m.in. przez pacyfikację narodów, z których się wywodzą**. No cóż, łatwo jest osądzać tych, którzy nam zagrażają, trudniej znaleźć w sobie zagrażającego innym.

Na aspekt polityczny i rządowy terroryzmu kładą też nacisk Amerykanie, których Departament Obrony przyjmuje, że *jest to przemyślane użycie przemocy lub zagrożenia w celu wywołania strachu; przemyślane wymuszenie lub zastraszenie rządów lub społeczeństw w celach nacisku politycznego, religijnego lub ideologicznego*¹³. Mając to m.in. na względzie, rząd amerykański ogłosił wojnę z terroryzmem i powołując się na art. 5 Traktu Północnoatlantyckiego¹⁴ oraz art. 51 Karty ONZ¹⁵, doprowadził do udziału w niej wielu członków NATO i nie tylko – najpierw w Iraku, a potem w Afganistanie.

Terroryzm nie jest stanem konfrontacji równych sobie, lecz konsekwencją działań władz jakiegoś państwa, które do realizacji własnej polityki posiada cały arsenał (dozwolonych i często niedozwolonych) środków nacisku (przemocy) i wymuszania (także gwałtem), a ich użycie uzasadnia się z reguły racją stanu, potrzebami integralności terytorialnej, czynnikami bezpieczeństwa narodowego lub obroną istniejącego porządku konstytucyjnego albo jeszcze inną formułą, za którą stoi **bezpardonowa siła armii, policji i służb bezpieczeństwa oraz przebiegłość dyplomacji, bez-**

¹³ Przeciw terroryzmowi, „Polska Zbrojna” z 30.06.1993.

¹⁴ Strony zgadzają się, że **zbrojna napaść** na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnych, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. Por. K. Piątkowski, *Informator dla żołnierzy. NATO, MON DS-W*, Warszawa 1997, s. 53-54.

¹⁵ Artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych ma następującą treść: *Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać niepozbywalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregośkolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środki podjęte przez członków w wykonaniu tego prawa do samoobrony będą natychmiast podane do wiadomości Radzie Bezpieczeństwa i w niczym nie mogą uszczuplać władzy i odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa, wynikających z niniejszej Karty, do podejmowania w każdym czasie takiej akcji, jaką ona uzna za niezbędną do utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.*

względność wymiaru sprawiedliwości i przede wszystkim bezdusność prawna. Tymczasem ci, którzy polityce państwa w określonym problemie są przeciwni, dysponują zazwyczaj jedynie **przekonaniem o słuszności ich poglądów, prostymi środkami walki zbrojnej i własnym życiem.** Mimo iż jest dotkliwy w skutkach i częstokroć krwawy, to nie istnieje jako zjawisko samo w sobie, lecz jest wynikiem polityki państwa lub grupy państw wobec własnych obywateli lub innych państw i ich obywateli.

Stąd sprowadzanie go tylko do sumy aktów terroru bez wypuklenia jego politycznego charakteru (w relacji władza-obywatel i władza jednego państwa-struktury władzy innego) powodują zaciemnianie ostrości widzenia zjawiska, które chętnie rozmywane jest celowo w kontekście innych zdarzeń, chyba jedynie po to, aby nie poostrzeżać go w takim wymiarze, z którego wynikałoby chociażby i to, że terroryzowany jest przynajmniej współsprawcą swojej dolegliwości.

Fakt jego istnienia rodzi konieczność zapewnienia bezpieczeństwa narodowego z jego uwzględnieniem. Powinno ono *obejmować, oprócz działań wywiadowczych i rozpoznawczych, przygotowania do ochrony i obrony tysięcy obiektów i instytucji przed atakiem grup terrorystycznych, przygotowanie sił zbrojnych, policji i straży granicznej do wzmocnienia ochrony i obrony granic, a także do prowadzenia działań przeciwdywersyjnych w dużej skali*¹⁶.

2. TERRORYZM A SIŁA MILITARNA

Z wojskowego punktu widzenia **terroryzm jest działaniem dywersyjnym (sabotażem) na szczeblu strategicznym, realizowanym głównie taktycznymi sposobami, środkami i metodami w ramach działań precyzyjnych. Natomiast obrona przed nim ma wymiar działań antydywersyjnych.** Ma też swoją specyfikę, która wyraźnie odróżnia go od typowego sabotażu wojskowego, bo jest **sabotażem państwowym, dywersją na szczeblu państwa, która jest głównie skierowana na osłabianie systemu bezpieczeństwa i destrukcję struktur władzy.** Jednak ze względu na wykorzystywane techniki działań zasadniczo nie różni się od dywersji, stąd można przyjąć, że jest on znany wojskowym tak długo, jak występuje, gdyż władze państwowe bardzo często wykorzystywały formacje wojsk do jego zwalczania lub prowadzenia - zarówno przeciw innym państwom, jak i własnym obywatelom. Dawniej nie tak wyraziście akcentowano to dzia-

¹⁶ J. Marczak, J. Pawłowski: *O obronie militarnej polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 109.

łanie w wymiarze prawnym (a szczególnie na poziomie międzynarodowym), co nie oznacza, iż stosowano go mniej okrutnie niż obecnie¹⁷.

Z tego, że jest on znany sztuce wojennej, wynika fakt, iż wojska mają możliwość przygotowania się zarówno do jego prowadzenia, jak i zwalczania go na terytorium własnego państwa, a także obcego – tj. poza granicami. Jedynie wola polityczna ośrodków władzy państwowej decyduje o tym, w jakim stopniu wojska są specjalistycznie (stosownie do okoliczności) przygotowywane do aktywnych działań terrorystycznych lub antyterrorystycznych albo przeciwterrorystycznych.

Jeśli **regulaminy walki** zawierają treść odnoszącą się do **działań przeciwdywersyjnych**, a w dokumentach państwowych traktujących o bezpieczeństwie¹⁸ i obronności¹⁹ jest zaznaczone, iż państwo prowadzić będzie działania zwalczające terroryzm, to już z tego powodu należy przyjmować, że armia jest przygotowywana do zwalczania tego zjawiska. Inną kwestią jest natomiast skala, w której ramach siły zbrojne są w stanie skutecznie mu się przeciwstawić.

Charakter poszczególnych komponentów sił zbrojnych wskazuje na to, do jakich zadań w kontekście terroryzmu można je wykorzystywać. Ze względu na potrzebę ochrony znacznej liczby elementów infrastruktury i strategicznie ważnych dla funkcjonowania państwa obiektów konieczna jest duża liczba „jednostek do ochrony i obrony obiektów” nie tylko wojskowych. Stąd państwa odpowiedzialnie podchodzące do problemu obrony własnego terytorium, w tym również zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi, posiadają liczne wojska terytorialne (bazujące na służbie milicyjnej) funkcjonujące w strukturze terytorialnych dowództw obrony, gdyż – jak przyjmował gen. A. Beaufre – *system służby milicyjnej jest niezbędną częścią składową systemu wojskowego (...), ponieważ **tylko on i to najmniejszym kosztem potrafi się przystosować do nieskończonej liczby***

17 Wskazują na to zarówno działania armii Rzymu wobec Spartakusa i powstańców, którym przewodził oraz ludności i rodzimych jej przywódców regionalnych w podbijanych prowincjach (np. Kartaginy, Galii, Grecji, Egiptu itp.), jak i liczne pogromy Żydów ze wsparciem sił zbrojnych w Europie; postępowanie sił O. Cromwella wobec monarchii angielskiej, jak też i jakobinów we Francji, czy też bolszewików wobec szlachty nie tylko rosyjskiej; terror armii japońskiej na ludności Mandżurii i terroryzm państwowy USA wobec Libii, a Izraela wobec Palestyńczyków; Rosji wobec Czeczenów i armii brytyjskiej wobec rodzających Stanów Zjednoczonych i wielu innych państw, które z czasem wyzwoliły się spod kolonializmu brytyjskiego; Aleksandra Macedońskiego wobec stronników ojca, którego zamordował z pomocą matki oraz ludności niegreckiej na terenie podbijanej przez niego Persji.

18 Np. w **Strategii bezpieczeństwa RP**.

19 Np. w **Strategii obronności RP**.

różnych okoliczności, których nie można przewidzieć. W Polsce obecnie ten wymóg się bagatelizuje.

Doświadczenia amerykańskie z 11.09.2001 r. wskazują jednoznacznie, że do zwalczania skutków terroryzmu i do przeciwdziałaniu mu na terytorium własnego państwa są potrzebne przede wszystkim wojska terytorialne; one właśnie w pierwszych godzinach po ataku terrorystycznym podjęły wysiłek sprostania wyzwaniom chwili. Stąd tak liczny udział formacji amerykańskiej Gwardii Narodowej (obok straży pożarnej) w działaniach antyterrorystycznych na terytorium USA i zauważalna wręcz nieobecność na tę okoliczność wojsk operacyjnych²⁰. I to jest prawidłowość, Amerykanie właściwie stosują stosowne treści sztuki wojennej, ponieważ wojska te do zwalczania terroryzmu na własnym terytorium są mało przydatne, podobnie jak we wszelkiego rodzaju działaniach poza zbrojnych, gdzie w ich miejsce posyła się terytorialne siły Gwardii Narodowej²¹.

Inaczej wygląda sprawa, kiedy państwo decyduje się wykorzystywać terror wobec innego państwa lub własnych obywateli – wtedy są niezastąpione, zaś wojska obrony terytorialnej mało przydatne. Stąd ze struktury armii można wnioskować, czy faktycznie armia jest bardziej zdolna do prowadzenia działań antyterrorystycznych, czy też jedynie terrorystycznych. Kiedy w strukturze sił zbrojnych przeważają, i to zdecydowanie, wojska operacyjnie – to oznacza, że przygotowanie armii do działań antyterrorystycznych na własnym terytorium jest znikome lub go nie ma. Kiedy jed-

20 Wojska te były w stanie podjąć wysiłek antyterrorystyczny w **26. dniu (słownie – dwudziestym szóstym, bo dopiero 7.10. 2001 r. o godz. 18.30)** od ataku – i to z powodzeniem cząstkowym (bo póki co, ani nie schwytano ben Ladena, ani innych ważniejszych przywódców terrorystycznych), przy ogromnej pomocy Rosji i rodzimego „Frontu Północnego”, gdyż bez jego udziału jakakolwiek akcja zbrojna Amerykanów przeciw talibom poniosła by fiasko.

21 W Polsce ostatnio (latem 2009 r.) było podobnie, kiedy użyto wojsk operacyjnych w miejsce zlikwidowanych (niezasadnie strategicznie) Wojsk Obrony Terytorialnej. Otóż w Kotlinie Kłodzkiej po powodzi (bo w trakcie jej trwania było to niemożliwe, ze względu na kilkaset kilometrową odległość) postanowiono wspomóc poszkodowanych użyciem jednostek inżynierskich wojsk operacyjnych. Obserwując ich nieudaczną funkcjonalną oraz nieprzystosowanie prawne do potrzeb wspierania ludności, poszkodowani obywatele postanowili się zwrócić o pomoc do Armii Republiki Czeskiej. Do niedawna w Kłodzku funkcjonowała Brygada OT, która przez lata świadczyła natychmiastową pomoc mieszkańcom miasta i Kotliny w sytuacjach klęsk żywiołowych. Teraz już jej nie ma, stąd nie ma struktury, która organizowałaby obywateli do samopomocy nie tylko zbrojnej na wypadek zagrożeń i likwidacji ich skutków. Doczekaliśmy się sytuacji, gdzie Ministerstwo Obrony Narodowej (funkcjonujące za pieniądze polskich podatników) większą wagę przywiązuje do zdolności prowadzenia *działań policyjnych* Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie, niż ochrony i obrony obywateli polskich na terytorium narodowym Rzeczypospolitej.

nak funkcjonują znacznie rozbudowane struktury wojsk terytorialnych, wtedy można przyjmować, że do działań tego typu armia jest właściwie przygotowana, bo jest na tę okoliczność zbudowana i utrzymywana właściwa organizacja państwa i stosowne siły, czyli gotowość obronna obywateli. Bez struktur terytorialnych wojsk wskazywanie na jakąkolwiek zdolność obronną państwa jest tylko częścią deklaracją i wprowadzaniem społeczeństwa w błąd. Sądząc po strukturze SZ RP i kierunku ich przebudowy, należy sądzić, że wkrótce osiągniemy jakiś stan do uczestniczenia w światowym terroryzmie poza granicami państwa, ale nie będziemy posiadać (bo już nie posiadamy – z chwilą wyzbycia się OT i powszechnej służby wojskowej) takiej zdolności do przeciwstawienia się mu na terytorium narodowym Polaków.

O uniwersalnym charakterze armii wobec terroryzmu można mówić wtedy, kiedy państwo posiada znaczne wielkością i potencjałem wojska terytorialne oraz na ich bazie funkcjonujące silne uderzeniowo jednostki wojsk operacyjnych. Wtedy – nie stosując terroryzmu na zewnątrz - ma możliwość zwalczać jego bazę także poza granicami własnego terytorium. Osiąga ono w ten sposób większą zdolność do prowadzenia działań antyterrorystycznych z wykorzystaniem wojsk. Tak sprawy obrony terytorium w dobie wojny z terroryzmem pojmują Amerykanie, którzy na okoliczność ochrony i obrony terytorium narodowego posiadają specjalną strategię – strategię obrony narodowej (*The National Defense Strategy of the United States of America*, March 2005). W Polsce nie ma takiej strategii, zaś w aktualnej **Strategii bezpieczeństwa narodowego RP** (z 2007 r.) możemy się dowiedzieć, że pod pojęciem „obrona narodowa” przyjmuje się, iż **Zasadniczym elementem obrony narodowej są Siły Zbrojne RP**. Dalej w ramach punktów przyporządkowanych do jej treści (od punktu 95 do 100) znaleźć można jedynie informacje odnoszące się do sił zbrojnych, będących w dyspozycji zewnętrznej Sojuszu.

Struktura sił zbrojnych wskazuje, do jakich działań w kontekście terroryzmu armia ma predyspozycje. Jeśli przeważają siły operacyjne, to armia posiada małe zdolności działań antyterrorystycznych na obszarze własnego państwa. Tak właśnie jest obecnie w wypadku Polski. Ponadto, jeśli w strukturze sił zbrojnych są zbyt małe wojska terytorialne – i w dodatku funkcjonują w strukturze wojsk operacyjnych - to niezależnie od intencji oraz deklaracji państwo to militarnie nie jest przygotowane do walki z terroryzmem nawet na minimalnie zadawalającym poziomie. Wtedy bowiem skromne siły terytorialne nie będą wystarczające do walki

z dywersją na poziomie operacyjnym i to jedynie postrzeganej w kontekście potrzeb wojsk – z pominięciem potrzeb reszty społeczeństwa, w tym w znacznym stopniu także i jego struktur bezpieczeństwa.

Obecnie Polska militarnie nie jest w stanie gwarantować bezpieczeństwa terytorium narodowego, a przede wszystkim w ramach działań antyterrorystycznych. A cały ciężar odpowiedzialności w tym względzie spada – niezasadnie - na siły będące w dyspozycji MSWiA. Jednak nie jest to korzystne dla państwa, bo nie ma to nic wspólnego z logiką sztuki wojennej i z konstytucyjną funkcją Sił Zbrojnych RP, które powinny wspierać wysiłki resortu spraw wewnętrznych i administracji w sferze walki z terroryzmem na terytorium Polski, a nie uchylać²² się od tego – tłumacząc się niby pierwszeństwem przedsięwzięć na rzecz walki z terroryzmem poza Polską (wskazując błędnie strategicznie na zobowiązanie wynikające z treści art. 5 Traktu Północnoatlantyckiego, nonszalancko nieodpowiedzialnie pomijając treść 3., wskazującego na konieczność organizowania obrony terytorium narodowego – gdzie jest miejsce na działania nieregularne wojsk terytorialnych).

Wypowiedziana terroryzmowi wojna może zużyć wszelkie przeznaczone na nią środki - z najgorszym jej rezultatem końcowym, ponieważ terroryzmu nie zwalcza się tylko bezpośrednią walką zbrojną. Walka zbrojna jest końcowym elementem w rozbudowanym systemie zwalczania terroryzmu (przeciwdziałania terroryzmowi). Jest on jak płonące torfowisko – raz wzniecony pożar trudny jest do ugaszenia. Do tej pory terror likwidowano przez dawanie szans przeciwnikowi na przyzwoity byt i godną egzystencję, bowiem ima się go jedynie ten, kto z reguły nie ma innego wyjścia – i jest przez to skazany na terror wobec innych.

PODSUMOWANIE

Wobec obecnego kryzysu bankowego, który możemy określić mianem konfrontacji między koalicją sprawujących władzę i prywatnych banków

22 Ze zrozumiałych powodów nie jesteśmy w stanie zapewnić sobie wszystkich niezbędnych zdolności. Stąd nasze poparcie dla wielonarodowych programów (...). Zasadniczym przedsięwzięciem są operacje reagowania kryzysowego, misje szkoleniowe, działania rekonstrukcyjne a także współpraca z krajami partnerskimi, kontaktowymi (...). W sumie mamy sytuację, że Sojusz jest bardziej obecnie zaangażowany wojskowo niż podczas „zimnej” wojny. (...) Zmiana koncepcji strategicznej Sojuszu musiała spowodować konieczność niemal całkowitej przebudowy sił zbrojnych (...) - szef Sztabu Generalnego WP „O militarnym wymiarze funkcjonowania NATO”, Warszawa, 13 marca 2008 r. w ramach międzynarodowej konferencji nt. „Transformacja NATO: perspektywa polska i regionalna”; www.sgwp.wp.mil.pl.

cieszącymi się przywilejami politycznymi i prawnymi a społecznością lokalną i międzynarodową, terroryzm stał się mniej medialny.

Gorszy wynik ekonomiczny w państwach cywilizacji zachodniej powodowany jest działaniami rodzimych przecież korporacji i kapitału spekulacyjny, a nie światowym terroryzmem. A ostatnimi laty świat Zachodu tak się zaangażował w walkę z nim, że trudno byłoby znaleźć rząd, który by się nie podejmował przeciwstawianiu się wyzwaniom związanych z terroryzmem i w swoich strategiach poświęcał wiele miejsca na rzecz wspólnego działania przeciw terroryzmowi.

Terroryzm nie jest nadzwyczajnym zjawiskiem w funkcjonowaniu współczesnych i byłych cywilizacji, gdyż był stosowany od zarania dziejów, tyle, że nie był tak upowszechniany medialnie.

Terroryzm należy traktować, jako zjawisko polityczne będące skutkiem postępowania władzy. Zjawisko to oddziałuje na bezpieczeństwo rozumiane w skali globalnej, regionalnej i narodowej. Z podobnym skutkiem, lecz na innych płaszczyznach ma również wpływ na obronność poszczególnych struktur międzynarodowych, w szczególności narodowych. Obecnie Polska nie jest w stanie militarnie zagwarantować bezpieczeństwa terytorium narodowego, a przede wszystkim w ramach działań antyterrorystycznych.

REFERENCES

1. Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona 2006.
2. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
3. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa, 1997.
4. Piątkowski K., *Informator dla żołnierzy. NATO, MON DS-W*, Warszawa 1997.
5. *Przeciw terroryzmowi*, „Polska Zbrojna” z 30.06.1993 r.
6. Targowski A., Dronicz S., *Wizja Polski*, Warszawa 2000.
7. *Transformacja NATO: perspektywa polska i regionalna*, www.sgwp.wp.mil.pl, 13.03.2008 r.
8. Zubrzycki R., *Powracająca fala*, „Polska Zbrojna”, nr 185 – 1995 r.



Visegrad Group Safety



WERONIKA JAKUBCZAK

THE IMPACT OF THE FINANCIAL CRISIS ON THE EUROPEAN DEFENCE

WPLYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA EUROPEJSKĄ OBRONNOŚĆ

dr Weronika Jakubczak

Parlament Europejski w Brukseli,

WSAP w Białymstoku

weronika.jakubczak@europarl.europa.eu

ABSTRACT

Poland as an active member of the Visegrad Triangle functions under specific circumstances caused by global, continental and internal factors. Article addresses several issues discussed with the special focus on given conditions determining the perception of certain issues i.e. geo-political, geo-economic and national interest.

In terms of geo-political and geo-economics factors the localization of a state plays a crucial role, in particular, Poland plays important role connecting the East and West, and being the buffer zone between Germany and Russia. With this respect Poland shall focus on strengthening its military security by giving the preference to national security to be able to accommodate both internal and coalition needs. The Visegrad Triangle enables cultivation of such relationships allowing coordination in political, economic, military, environmental and informational spheres for the benefit of the national and European security.

What represents Polish national interest nowadays? Is there a possibility of promotion and protection of the national interest in the era of globalization - especially bearing in mind that we are already largely “globalized”?

KEYWORDS: *financial crisis, European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB, Pooling and Sharing, P&S, R&D, R&T, defence sector, optimisation, globalisation.*

WPROWADZENIE

Obecny kryzys finansowy¹ powoduje określone reperkusje w gospodarce², które ujemnie wpływają na sferę obronności w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Problem ten na forum Parlamentu Europejskiego był przedmiotem zainteresowania Komisji Spraw Zagranicznych, gdzie pod przewodnictwem europosła Krzysztofa Lisaka opracowano *Projekt sprawozdania w sprawie wpływu kryzysu gospodarczego na sektor obrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej* - 21.09.2011 r.

Następnie wynegocjowano go z innymi państwami członkowskim Unii i przedłożono na forum Parlamentu Europejskiego do przegłosowania.

Problem ten był na tyle ważnym w procedowaniu Polskiej Prezydencji, iż na forum Parlamentu Europejskiego przedłożono i zatwierdzono Rezolucję (14.12.2011 r.), która przedstawiła stanowisko tego *Wysokiego Gremium* odnośnie wpływu kryzysu na sektor obrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

¹ *Ogólnoświatowy kryzys systemu finansowego i bankowego w powszechnej opinii rozpoczął się w 2007 roku od zapaści rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych. Z uwagi na trwający w tamtych latach boom na rynku nieruchomości pożyczki te udzielane były przez banki osobom o nierzadko marginalnych możliwościach finansowych. Za symboliczny moment rozpoczęcia światowego kryzysu uznaje się natomiast datę 15 września 2008 - upadek banku Lehman Brothers, jednego z największych i najbardziej renomowanych banków inwestycyjnych świata. Por. Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kondycję Polski i regionu Wielkopolski. Raport otwarcia, styczeń 2011, http://www.nietakikryzysstraszny.pl/images/Raport_Otwarcia.pdf, 23.02.2011 r.*

² **Unia Europejska wzmocniła wysiłki na rzecz promocji zatrudnienia i społecznego włączenia jako element strategii walki z kryzysem gospodarczym i finansowym.**

Mobilizacja funduszy europejskich

– W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska ogłosiła plan pobudzenia gospodarki o wartości 200 miliardów euro. Około 170 miliardów euro ma pochodzić z budżetów państw członkowskich, a Unia Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) wspólnie przekażą 30 miliardów euro;

– Komisja zaproponowała uproszczenie kryteriów uzyskiwania pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) przez nowelizację planu wydatków i zwiększenie zaliczek wypłacanych od początku 2009 r. Celem tych działań jest przyspieszenie uzyskania przez państwa członkowskie kwoty 1,8 miliarda euro na aktywizację rynku pracy, skierowanie pomocy do obszarów najwrażliwszych, intensyfikację szkoleń, a także uzyskanie od Wspólnoty pełnego finansowania projektów w tym okresie, jeśli zajdzie taka potrzeba;

– Komisja zasugerowała wprowadzenie zmian w Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EGF), który został utworzony w celu ułatwienia zwalnianym pracownikom powrotu do pracy. Po ewentualnym zaakceptowaniu tych propozycji EGF będzie mógł służyć interweniować finansowo w zakresie szkoleń i tworzenia miejsc pracy. Roczny budżet dostępny w ramach EGF sięga 500 milionów euro.

– Unia Europejska stworzyła nowy instrument mikrofinansowy umożliwiający uzyskanie mikrokredytów małym firmom i osobom, które straciły pracę i zamierzają podjąć działalność gospodarczą. Por. Unia Europejska walczy ze skutkami społecznymi kryzysu gospodarczego, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=736>, 15.11.2011 r.

Poniżej treść tego dokumentu.

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r.
w sprawie wpływu kryzysu gospodarczego na sektor obrony
w państwach członkowskich Unii Europejskiej**

Parlament Europejski,

– uwzględniając tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 21, 42, 45 i 46 oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z załączonym do niego protokołem nr 10,

– uwzględniając europejską strategię bezpieczeństwa (ESB) pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” przyjętą przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. oraz sprawozdanie z jej wdrażania pt. „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”, sporządzone pod auspicjami UE i zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 11–12 grudnia 2008 r.,

– uwzględniając cele określone przez Radę Europejską w grudniu 2008 r. w celu wzmocnienia europejskiego potencjału wojskowego,

– uwzględniając konkluzje Rady 1 grudnia 2011 r., 23 maja 2011 r., 31 stycznia 2011 r. oraz 9 grudnia 2010 r. odpowiednio w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), w sprawie łączenia potencjału wojskowego i wzajemnego korzystania z niego, w sprawie WPBiO, a także w sprawie rozwoju potencjału wojskowego,

– uwzględniając decyzję Rady nr 2011/411/WPZiB z dnia 12 lipca 2011 r. określającą statut, siedzibę i zasady operacyjne Europejskiej Agencji Obrony oraz uchylającą wspólne działanie 2004/551/WPZiB³,

– uwzględniając sprawozdanie wysokiego przedstawiciela w sprawie WPBiO przedstawione na posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych 18 lipca 2011 r.,

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/43/WE z 6 maja 2009 r. w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie⁴,

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/81/WE z 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez

³ Dz. U. L 183 z 13.7.2011, s. 16.

⁴ Dz. U. L 146 z 10.6.2009, s. 1.

instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniające dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE⁵,

– uwzględniając swoje rezolucje z 11 maja 2011 r. w sprawie rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony⁶, z 23 listopada 2010 r. w sprawie współpracy cywilno-wojskowej i rozwoju potencjału cywilno-wojskowego⁷ oraz z 10 marca 2010 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony⁸, a także poprzednie rezolucje na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony,

– uwzględniając art. 48 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych oraz opinie Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (A7-0428/2011).

Uwagi ogólne

1. Z zaniepokojeniem zauważa kulminację obserwowanej w ostatnich latach tendencji do dokonywania cięć w budżetach na obronność większości państw członkowskich UE w następstwie kryzysu finansowego, gospodarczego i kryzysu zadłużenia oraz potencjalny negatywny wpływ tych cięć na potencjał wojskowy tych państw i w związku z tym na zdolność UE do skutecznego przejmowania odpowiedzialności za utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego według zasad Karty Narodów Zjednoczonych, jeżeli państwa członkowskie nie zrekompensują powstałych strat w drodze intensywniejszej współpracy i koordynacji działań na szczeblu europejskim; podkreśla w związku z tym, że obronność stanowi dobro publiczne, które ma wpływ na bezpieczeństwo wszystkich obywateli Europy oraz że wszystkie państwa członkowskie muszą się do niej przyczyniać w duchu współpracy, podziału obciążenia oraz gospodarności;

2. Ostrzega, że nieskoordynowane cięcia w budżetach na obronność mogą spowodować całkowitą utratę pewnej części europejskiego potencjału wojskowego; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje i popiera działania Rady polegające na zachęcaniu państw członkowskich do wymiany informacji w stosownych przypadkach i do poprawy przejrzystości obecnych i przyszłych cięć w budżecie na obronność oraz wzywa do prze-

⁵ Dz. U. L 216 z 20.8.2009, s. 76.

⁶ Teksty przyjęte - P7_TA(2011)0228.

⁷ Teksty przyjęte - P7_TA(2010)0419.

⁸ Dz. U. C 349 E z 22.12.2010, s. 63.

prowadzenia analizy wpływu tych cięć na rozwój potencjału w zakresie WPBiO; przypomina, że interwencja w Libii jasno dowiodła, że nawet koalicja państw Europy nie jest w stanie przeprowadzić podobnej operacji bez wsparcia ze strony USA;

3. Zauważa utrzymującą się zbyt dużą zależność od Stanów Zjednoczonych w kwestiach obrony, mając na uwadze, że udział USA w ogóle wydatków na obronność w Pakcie Północnoatlantyckim wzrósł do 75% oraz związaną z nim potrzebę zwiększenia wkładu europejskich sojuszników w wydatki na obronność; z zaniepokojeniem zauważa, że niedawne cięcia w budżecie są wynikiem niedoinwestowania i niedofinansowania przez państwa członkowskie dziedzin bezpieczeństwa i obrony w ciągu ostatniej dekady;

4. W coraz bardziej złożonym i nieprzewidywalnym otoczeniu pod względem obrony wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do ściślejszej współpracy i skoordynowania działań przeciwko powszechnym zagrożeniom wskazanym w europejskiej strategii bezpieczeństwa (ESB) oraz do przyjęcia na siebie w pełni swojej części odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo w Europie, jej sąsiedztwie i na świecie; uznając, że nie wszystkie zagrożenia mają charakter militarny oraz że UE dysponuje licznymi instrumentami służącymi do zarządzania kryzysem i zapobiegania mu, takimi jak potencjał cywilny i instrumenty pomocy technicznej, przypomina państwom członkowskim o wielokrotnych zobowiązaniach do poprawy potencjału wojskowego, zawartych w Traktacie i w konkluzjach Rady Europejskiej oraz wzywa je do dołożenia starań, by zobowiązania te zostały zrealizowane;

5. Ponownie wyraża swój pogląd, że wzmocniona europejska zdolność obronna zwiększy strategiczną autonomię UE i będzie stanowić ważny wkład we wspólne bezpieczeństwo w kontekście NATO i innych partnerstw; podkreśla potencjał postanowień traktatu lizbońskiego w tym zakresie i wzywa państwa członkowskie do uruchomienia stałej współpracy strukturalnej, do określenia warunków stosowania klauzul solidarności i wzajemnej obrony, a także do pełnego wykorzystania Europejskiej Agencji Obrony;

6. Nie negując znaczenia innej skali ambicji, zwraca uwagę, że państwa członkowskie wydają łącznie ok. 200 mld EUR rocznie na cele obronne, co stanowi zaledwie jedną trzecią budżetu obronnego Stanów Zjednoczonych, ale co jest mimo wszystko wysoką sumą, odzwierciedlającą brak wspólnego działania na szczeblu europejskim w dziedzinie obrony;

7. Ubolewa nad wydatkowaniem większości tych środków w oparciu o nieskoordynowane krajowe decyzje w dziedzinie planowania obronnego, co skutkuje nie tylko ciągłymi niedoborami potencjału, ale często również marnotrawstwem w postaci nadmiernego potencjału lub powielania działań, jak również rozdrobnionego przemysłu i rynków, co sprawia, że UE brakuje widoczności i zasobów lub wydatki na poziomie 200 mld euro są poza jej zasięgiem;

8. Uważa, że kryzys gospodarczy i finansowy można wykorzystać jako szansę na integrację polityki obrony w UE, ponieważ może on dostarczyć bodźców, by wreszcie przeprowadzić i wdrożyć gruntowne reformy, nad którymi prace trwają od dawna;

9. Mając na uwadze powyższe, wzywa państwa członkowskie, aby zaakceptowały fakt, że bliższa współpraca to najlepsze rozwiązanie tej sytuacji oraz że państwa członkowskie mogą rozwijać swój potencjał w sposób bardziej rentowny i bez uszczerbku dla ich niezawisłości, szczególnie w drodze: a) lepszej koordynacji planowania obronnego, obejmującej harmonizację wymogów wojskowych i środków na rzecz poprawy interoperacyjności, b) łączenia niektórych funkcji i zasobów oraz wzajemnego korzystania z nich, c) ściślejszej współpracy w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technicznego, d) ułatwiania współpracy przemysłowej i umacniania przemysłu oraz e) optymalizacji udzielania zamówień publicznych, a także znoszenia przeszkód rynkowych;

10. Podkreśla, że UE ma do dyspozycji narzędzia i mechanizmy, które mogą pomóc państwom członkowskim osiągnąć ten cel, jak określono poniżej, w tym przez wskazanie dziedzin, w których możliwy byłby wyższy poziom finansowania unijnego (punkt F);

11. Mimo to uznaje, że utrzymanie odpowiedniej bazy technologicznej i przemysłowej oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw to kwestie podstawowej wagi dla obrony narodowej, w przypadku których nie należy kierować się jedynie względami finansowymi;

12. Uważa, że w związku z kryzysem finansowym wszystkie działania UE dotyczące obrony powinny skupiać się głównie na Europejskiej Agencji Obrony (EAO), która posiada potencjał, aby objąć znaczną część planowania i przeglądu polityki, ale w obecnej formie nie jest to możliwe; wzywa do usprawnienia formy działalności EAO z uwagi na to, że zwiększenie budżetu, liczebności personelu, zakresu odpowiedzialności oraz poszerzenie ogólnych uprawnień byłoby opłacalne w perspektywie dłu-

goterminowej oraz umożliwiłoby prowadzenie sprawniejszych działań na rzecz optymalizacji sektora obrony UE, obejmujących oddzielne zadanie polegające na unikaniu kosztownego powielania działań i polityki obrony nieracjonalnej pod względem finansowym;

A) Lepsza koordynacja planowania obronnego

13. Ponawia wezwanie do państw członkowskich o prowadzenie systematycznych przeglądów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności w oparciu o wspólne kryteria i zgodnie ze zharmonizowanym harmonogramem; sugeruje, że mogą stać się one regularnymi czynnościami powiązаныmi z procedurami budżetowymi, swego rodzaju europejskim semestrem przeglądów polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności;

14. Podkreśla, że celem takich skoordynowanych przeglądów byłoby położenie kresu kulturze izolacji w dziedzinie krajowego planowania obronnego, a także stworzenie platformy dla zorganizowanej dyskusji pozwalającej państwom członkowskim na uwzględnienie szerszego kontekstu i perspektywy europejskiej przed podjęciem kluczowych decyzji strategicznych w dziedzinie potencjału obronnego; podkreśla, że inicjatywa ta powinna uzupełniać w przypadku danych państw członkowskich koordynację w ramach procesu planowania obronnego NATO;

15. Ponownie wzywa do opracowania białej księgi UE na temat bezpieczeństwa i obrony, w której rozwinięto i wdrożono by europejską strategię bezpieczeństwa, jaśniej zdefiniowano by cele, interesy i potrzeby Unii w zakresie bezpieczeństwa i obrony w odniesieniu do dostępnych środków i zasobów z uwzględnieniem również niekonwencjonalnych aspektów bezpieczeństwa; podkreśla, że należy ją sporządzić i regularnie aktualizować w oparciu o przeglądy krajowe, zapewniając jednocześnie odniesienia dla tych przeglądów, łącząc krajowe planowanie w dziedzinie obronności ze wspólnymi prognozami w dziedzinie bezpieczeństwa i oceną zagrożeń; podkreśla, że wspomniana biała księga zwiększy zaufanie i ustanowi ukierunkowane strategiczne wytyczne dotyczące formy, jaką powinny przyjąć siły UE, poprzez określenie wspólnej wizji wyzwań i rozwiązań;

16. Przypomina, że w Traktacie z Lizbony wzmocniono rolę Europejskiej Agencji Obrony w procesie wspierania działań państw członkowskich na rzecz zwiększenia potencjału wojskowego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony; sugeruje zatem, aby państwa członkowskie zwróciły się do Agencji z wnioskiem o zbadanie sposobów poprawy koordyna-

cji planowania obronnego w Europie; przypomina ponadto, że Traktat zobowiązuje EAO do dokonywania oceny przestrzegania zobowiązań w zakresie potencjału i do wspierania harmonizacji potrzeb operacyjnych oraz wzywa ją do skuteczniejszej realizacji tych zadań; zaleca, aby na pierwszym etapie realizacji semestru europejskiego państwa członkowskie przedstawiły EAO projekty przeglądów krajowego bezpieczeństwa i obronności do zaopiniowania, szczególnie pod kątem priorytetów dotyczących potencjału określonych przez Radę Sterującą EAO w ramach planu rozwoju potencjału obronnego, a także planów pozostałych państw członkowskich oraz procesu planowania obronnego NATO; jest przekonany, że w krótkiej perspektywie czasowej EAO mogłaby również odegrać ważną rolę w definiowaniu europejskiej polityki w zakresie potencjału i uzbrojenia;

17. Jest zdania, że państwa członkowskie powinny następnie odbyć wzajemne konsultacje w celu zharmonizowania swych wymogów wojskowych oraz zbadania wszystkich możliwości optymalizacji kosztów w drodze uzgodnień na szczeblu unijnym, regionalnym i dwustronnym lub w drodze ustaleń innego rodzaju;

18. Nalega, by państwa członkowskie rozpatrzyły w ramach takiego procesu posiadany nadmierny potencjał, szczególnie jeżeli chodzi o sprzęt lub personel, którego udział w operacjach nie ma kluczowego znaczenia;

B) Łączenie potencjału i wzajemne korzystanie z niego

19. Jest głęboko przekonany, że łączenie potencjału i wzajemne korzystanie z niego to już nie tylko możliwość, ale konieczność; popiera wysiłki państw członkowskich na rzecz identyfikacji najbardziej obiecujących projektów, co stanowi część procesu zainicjowanego we wrześniu 2010 r. podczas posiedzenia ministerialnego w Gandawie i jest zgodne z niemiecko-szwedzką inicjatywą z listopada 2010 r., przy czym jednocześnie zdaje sobie sprawę z tego, że łączenie potencjału i wspólne korzystanie z niego nie zastąpi rzeczywistego rozwoju potencjału, ale będzie go zwiększać i wzmacniać; zwraca uwagę na pierwszy zestaw projektów wspieranych przez EAO i zatwierdzonych przez Radę w dniu 1 grudnia 2011 r.; wzywa państwa członkowskie i EAO, by przedstawiły szczegóły dotyczące postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia konkretnych wyników oraz by określiły dalsze możliwości najpóźniej do wiosny 2012 r.; nalega, by państwa członkowskie, a w szczególności Trójkąt Weimarski, ale również formacja Weimar Plus, z powodzeniem łączyły potencjał i wzajemnie

z niego korzystały, działając jako kluczowa polityczna siła napędowa;

20. Podkreśla, że szczególnie w takich dziedzinach, jak transport strategiczny i taktyczny, wsparcie logistyczne, utrzymanie, potencjał działania w przestrzeni kosmicznej, obrona przed atakami cybernetycznymi, wsparcie medyczne, kształcenie i szkolenie, a także w przypadku niektórych niszowych zdolności państwa członkowskie mogą czerpać ogromne korzyści z łączenia niektórych funkcji i zasobów i wspólnego korzystania z nich, nie uzależniając się zbyt od siebie nawzajem, co mogłoby ograniczyć ich zdolność do niezawisłego podejmowania decyzji; zdecydowanie wspiera inicjatywy służące wypełnieniu luk w zakresie następujących zdolności: śmigłowce transportowe, tankowanie w powietrzu, nadzór morski, bezzałogowe pojazdy, ochrona chemiczna, biologiczna, radiologiczna i jądrowa, zwalczanie improwizowanych urządzeń wybuchowych, komunikacja satelitarna, systemy dowodzenia i kontroli, wywiad, czujniki i platformy do celów wywiadu, zwiadu i rozpoznania, w tym rozwiązania alternatywne w stosunku do systemów satelitarnych, takie jak bezzałogowe statki powietrzne przystosowane do długiego lotu na dużej wysokości oraz niezbędne technologie ekologiczne wymagane do osiągnięcia wysokiego poziomu autonomii operacyjnej i opłacalności;

21. Podkreśla, że łączenie zasobów musi iść w parze z większą specjalizacją, dzięki której państwa członkowskie rezygnujące z części swojego potencjału mogą być pewne, że zapewnią go im inne państwa oraz zdaje sobie sprawę z tego, że będzie to wymagało poważnego zaangażowania politycznego rządów krajowych;

22. Zwraca się do państw członkowskich o kreatywne wykorzystywanie poszczególnych możliwych do zidentyfikowania modeli łączenia potencjału i wzajemnego korzystania z niego, takich jak: 1) łączenie potencjału w drodze współwłasności, 2) łączenie zasobów będących własnością państwa, 3) wspólne udzielanie zamówień publicznych lub 4) wspólne pełnienie ról i realizacja zadań, a w razie potrzeby również o łączenie tych modeli, a także domaga się szybkich postępów, szczególnie w wyżej wymienionych dziedzinach;

23. W kwestii współwłasności wzywa państwa członkowskie, by zbadały możliwości wspólnych zakupów niektórego sprzętu przez konsorcja krajów uczestniczących lub przez samą UE, biorąc przykład z takich inicjatyw, jak zdolność strategicznego transportu drogą powietrzną wdrożona w ramach NATO, program NATO AWACS oraz unijny program Galileo oraz poszukują możliwości finansowania lub współfinansowania przez

UE sprzętu nabywanego przez konsorcja państw członkowskich; podkreśla potencjał współwłasności najdroższego sprzętu, takiego jak urządzenia do działań w przestrzeni kosmicznej, bezzałogowe statki powietrzne oraz statki powietrzne do transportu strategicznego;

24. Jeżeli chodzi o łączenie zasobów będących własnością państwa, prostrzeza inicjatywę stworzenia europejskiego dowództwa transportu lotniczego (EATC) podjętą przez cztery państwa członkowskie jako szczególnie pożyteczny przykład działania, w którym optymalizuje się wykorzystanie istniejącego już potencjału poprzez przeniesienie niektórych kompetencji na wspólną strukturę, przy zachowaniu pełnej krajowej własności zasobów; jest zdania, że model połączonego, ale rozdzielnego potencjału, doskonale nadaje się również do innych dziedzin wsparcia operacyjnego, takich jak śmigłowce transportowe, samoloty patroli morskich oraz zasoby wojskowego transportu morskiego; jest przekonany, że każde przekazanie uprawnień zintegrowanej strukturze musi być elastyczne i nie powinno się wymagać, by wszyscy uczestnicy oddelegowywali ten sam zestaw uprawnień, co pozwoli uniknąć ryzyka poprzestawania na najniższym „wspólnym mianowniku”; uważa jednak, że pożądanym jest, by państwa członkowskie udostępniły swój krajowy potencjał do realizacji pełnego zakresu zadań EATC;

25. Jeżeli chodzi o wspólne udzielanie zamówień, np. w ramach programu A400M, podkreśla potencjalne korzyści wspólnego udzielania zamówień pod kątem ekonomii skali, tworzenia rentownej bazy przemysłowej, interoperacyjności, a także późniejsze możliwości łączenia potencjału w zakresie serwisowania, utrzymania i szkoleń oraz wzajemnego korzystania z tego potencjału; ubolewa nad faktem, że w wielu przypadkach różnice pomiędzy wymogami oraz uzgodnienia dotyczące podziału pracy uniemożliwiają uzyskanie tychże korzyści, jak w przypadku programu myśliwca Eurofighter; aby w pełni zrealizować potencjalne oszczędności, podkreśla znaczenie utrzymywania jednakowej konfiguracji wspólnie nabytego sprzętu przez cały okres jego życia, aby ułatwić wspólne wsparcie w zakresie serwisowania go; zwraca się do państw członkowskich z wnioskiem o rozważenie także połączenia usług zleczanych przedsiębiorstwom zewnętrznym;

26. Jeżeli chodzi o wspólne pełnienie ról i realizację zadań, uważa, że takie inicjatywy jak francusko-belgijska współpraca w zakresie szkolenia pilotów myśliwców, brytyjsko-francuskie porozumienie w sprawie wspólnego korzystania z lotniskowców, francusko-niemiecka inicjatywa doty-

cząca szkolenia pilotów śmigłowców, a także współpraca belgijskiej i holenderskiej marynarki wojennej to przykłady pozytywnych działań, w których z partnerem dzieli się szereg krajowych struktur wsparcia; podkreśla w szczególności możliwości w dziedzinie kształcenia, szkolenia i ćwiczeń, a szczególnie jeżeli chodzi o wspólne korzystanie z akademii wojskowych, infrastruktury do testów i oceny, a także do szkolenia pilotów; jest zdania, że w przypadku niektórych specjalistycznych umiejętności wspólne pełnienie ról i realizacja zadań oferują większości państw członkowskich jedyną możliwość dostępu do niektórych rzadkich funkcji, takich jak: jednostki zajmujące się zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi lub takich urządzeń, jak samolot szpitalny;

27. Przypomina określoną w Traktacie ważną rolę EAO w zakresie proponowania wielostronnych projektów, koordynowania programów państw członkowskich oraz kierowania programami współpracy w zakresie badań i technologii; zwraca uwagę na będące już w realizacji programy koordynowane przez tę agencję, takie jak program szkolenia z wykorzystaniem śmigłowców, a także przenośne laboratorium kryminalistyczne do przeciwdziałania improwizowanym ładunkom wybuchowym oraz jego stosowanie w Afganistanie, domagając się również szybszego rozwoju innych inicjatyw, takich jak europejska flota transportu powietrznego (EATF); nalega, by państwa członkowskie wykorzystywały oferowany przez tę agencję potencjał wsparcia administracyjnego i prawnego oraz powierzały jej zadania kierowania podejmowanymi przez nie inicjatywami współpracy oraz podkreśla potrzebę wyposażenia EAO w środki pozwalające jej na sprostanie szerszemu zakresowi jej obowiązków;

28. Uznaje dwustronne i regionalne inicjatywy, takie jak: umowę o współpracy w dziedzinie obronności zawartą pomiędzy Wielką Brytanią a Francją w 2010 r., współpraca krajów nordyckich w dziedzinie obronności oraz współpraca krajów bałtyckich w dziedzinie obronności, za ważne kroki w kierunku racjonalizacji wykorzystania zasobów oraz wypełnienia krótkoterminowych luk w dziedzinie potencjału; odnotowuje propozycje podobnej współpracy w innych regionach, przykładowo wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej; jest jednak zdania, że istnieją znaczne luki strukturalne, którymi należy zająć się w sposób zorganizowany na szczeblu UE, oraz że w związku z tym w pewnym momencie te dwustronne lub regionalne porozumienia będą musiały zostać włączone w szerszą perspektywę europejską, przy jednoczesnym zadbanie o to, by takie inicjatywy przyczyniały się do rozwoju WPBiO i by w żaden sposób jej nie utrudniały; w tym

kontekście jest przekonany, że EAO powinno przypaść zadanie zapewnienia ogólnej spójności wysiłków, a także zachęca do zastanowienia się, w jaki sposób zapisy Traktatu, dotyczące stałej współpracy strukturalnej, mogłyby być także stosowane jako ogólne ramy koordynacji;

29. Uważa, że cywilno-wojskowa Kwatera Główna Operacji UE, do której utworzenia wzywał już wielokrotnie, nie tylko znacznie poprawiłaby potencjał UE w zakresie wspierania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ale również na dłuższą metę przyniosłaby oszczędności budżetom poszczególnych krajów w myśl założeń łączenia potencjału i wzajemnego korzystania z niego; podkreśla, że konieczne jest zapewnienie przez wiceprzewodniczącą/wysoką przedstawiciel wytycznych politycznych oraz wzywa ją do dalszego prowadzenia prac nad inicjatywą weimarską, a także do jak najszybszego przeanalizowania prawnych możliwości stworzenia autonomicznej jednostki planowania i prowadzenia operacji składającej się z dwóch oddzielnych łańcuchów dowodzenia (cywilnego i wojskowego), zgodnie z modelem przedstawionym w Radzie w lipcu 2011 r.;

30. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę „smart defence” podjętą przez NATO oraz potwierdza znaczenie trwałej koordynacji i harmonizacji działań UE i NATO na wszystkich poziomach w celu uniknięcia powielania działań; podkreśla, że konieczne jest zacieśnienie praktycznej współpracy pomiędzy UE a NATO, zwłaszcza w odniesieniu do reakcji na wyzwania związane z kryzysem finansowym; wzywa w szczególności EAO i Dowództwo Sił Sojuszniczych NATO ds. Transformacji do zacieśnienia współpracy w celu dopilnowania, aby projekty obu organizacji, przewidujące łączenie potencjału i wzajemne korzystanie z niego, wzajemnie się uzupełniały i by zawsze były realizowane w sposób przynoszący jak największą wartość dodaną;

31. Zauważa możliwość łączenia zasobów służących obronie przed cyberprzestępczością w związku z integracją europejskich systemów cybernetycznych oraz konieczność podjęcia działań w związku z potrzebą większej koordynacji w UE w tym obszarze;

C) Wspieranie badań naukowych i rozwoju technicznego w dziedzinie obronności

32. Przypomina o znaczeniu badań naukowych i innowacji w sektorze bezpieczeństwa i obrony jako podstawy konkurencyjności i odporności europejskiego przemysłu obronnego oraz o ich znaczeniu dla realizacji ce-

łów strategii „Europa 2020” w zakresie trwałego wzrostu; zwraca uwagę, że aktualnie prowadzone działania w dziedzinie badań naukowych i technologii będą miały decydujące znaczenie w opanowaniu nowych rozwiązań technicznych; ubolewa nad faktem, że zaledwie ok. 1% ogólnych wydatków państw UE na obronność przeznaczają się na badania naukowe i technologie, zaś ponad 50% nadal stanowią koszty kadrowe, ubolewa jednak szczególnie nad faktem, że w przypadku większości państw członkowskich wydatki te wynoszą dużo poniżej 1%; należało, by państwa członkowskie w trybie pilnym wykluczyły badania naukowe i technologie z zakresu cięć budżetowych;

33. Ubolewa nad faktem, że potencjalny efekt skali, wynikający z realizacji projektów współpracy, jest nadal w dużym stopniu niewykorzystany, jako że ok. 85% wydatków w dziedzinie badań naukowych i technologii nadal ponosi się na szczeblu krajowym, a znaczną większość pozostałych wydatków ponosi się na szczeblu dwustronnym, a nie wielonarodowym, co w konsekwencji prowadzi do fragmentacji między państwami członkowskimi; przypomina, że europejscy ministrowie obrony uzgodnili w listopadzie 2007 r. wspólne poziomy odniesienia w celu podwyższenia wydatków na badania naukowe i rozwój w dziedzinie obronności do 2% ogółu wydatków na obronność oraz osiągnięcie poziomu finansowania badań naukowych i rozwoju w dziedzinie obrony w drodze współpracy europejskiej wynoszącego 20%;

34. Podkreśla podstawową rolę EAO w koordynacji i planowaniu wspólnych działań w dziedzinie badań naukowych dotyczących obronności; podkreśla zalety współpracy w dziedzinie badań naukowych wynikające ze skuteczniejszej interoperacyjności, które w konsekwencji przyniosą większą jednorodność sprzętu i potencjału krajowych sił zbrojnych, ponieważ badania naukowe to pierwszy etap każdego programu dotyczącego broni;

35. Przypomina o coraz większej liczbie technologii podwójnego zastosowania, a co za tym idzie, o znaczeniu rozszerzania wzajemnego uzupełniania się europejskich programów badań w zakresie obrony i bezpieczeństwa ludności oraz synergii między nimi; zachęca EAO i Komisję do dalszej koordynacji w obrębie europejskich ram współpracy w celu maksymalizowania synergii z elementem programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju technicznego dotyczącym bezpieczeństwa, w szczególności w takich obszarach, jak: ochrona chemiczna, biologiczna, radiologiczna i jądrowa, środki przeciwdziałania improwizowanym urządzeniom wybu-

chowym, systemy bezzałogowych statków powietrznych, nadzór morski, zarządzanie informacjami i ich przetwarzanie, a także obrona przed cyberprzestępczością;

36. Podkreśla w szczególności, że badania w dziedzinie bezpieczeństwa powinny stanowić niezależny element kolejnego programu „Horyzont 2020”; uważa, że należy rozszerzyć zakres elementu dotyczącego bezpieczeństwa, aby odzwierciedlić konieczność dokonywania transferów innowacji i technologii pomiędzy przemysłem cywilnym a przemysłem obronnym, utrzymuje jednak, że choć w programach i projektach należy uwzględnić wszelkie odnośne wymogi obronne, to element ten powinien jednak skupiać się głównie na aspekcie cywilnym;

37. Zwraca uwagę, że tak, jak wyniki badań cywilnych mają często zastosowanie w obronności, tak wyniki badań w dziedzinie obronności często przynoszą korzyści ogółowi społeczeństwa; przytacza w szczególności przykład Internetu i GPS; zajmuje stanowisko, że w dłuższej perspektywie czasowej należy rozważyć położenie bardziej szczególnego nacisku na badania naukowe w dziedzinie obronności w następnych programach ramowych, aby stymulować europejskie programy współpracy naukowo-badawczej oraz doprowadzić do konsolidacji rozproszonych funduszy krajowych;

38. Podkreśla jednak, że nie powinno się przekazywać na ten cel funduszy przeznaczonych na cywilne badania naukowe oraz że wszelkie działania badawcze w dziedzinie obronności finansowane przez UE powinny przede wszystkim zmierzać do rozwoju potencjału UE w dziedzinie zarządzania kryzysowego i skupiać się na badaniach nad technologiami podwójnego zastosowania;

39. Przypomina, że jak przewidziano w podstawie prawnej 7. programu ramowego (PR7), działalność badawcza wspierana w ramach tego programu powinna być zgodna z podstawowymi zasadami etycznymi, także z tymi, które znalazły swój wyraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej; wzywa Komisję do udoskonalenia metody egzekwowania przestrzegania zasad etycznych stosowanej w trakcie oceny kryteriów kwalifikowalności na potrzeby udziału w programach badawczych prowadzonych w ramach PR7 w dziedzinie bezpieczeństwa; wzywa również Komisję, by dokonała oceny etycznej oraz oceny wpływu na społeczeństwo jako standardowego elementu każdego projektu, który ma otrzymać finansowanie z PR7, a także przysyłych programów badawczych;

40. Zwraca uwagę na postanowienie art. 185 TFUE zezwalające na wkład UE w programy badawcze i rozwojowe aktualnie prowadzone przez grupę państw członkowskich; uważa, że należy rozważyć możliwość odwołania się do wyżej wymienionego artykułu w celu przyspieszenia rozwoju potencjału niezbędnego do prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO;

41. Przypomina także, że należy dążyć do równie silnej synergii w przypadku europejskich programów ds. przestrzeni kosmicznej i zachęca do dalszej koordynacji prac EAO, Komisji oraz Europejskiej Agencji Kosmicznej w obrębie europejskich ram współpracy, szczególnie jeżeli chodzi o obserwacje Ziemi z kosmosu oraz udostępnianie informacji na temat sytuacji w przestrzeni kosmicznej; wzywa do ścisłego skoordynowania programów MUSIS, GMES i EDRS dotyczących obserwacji Ziemi oraz do zharmonizowania norm dotyczących cywilnej i wojskowej infrastruktury danych o przestrzeni kosmicznej; domaga się, aby projekt GMES nadal był finansowany z budżetu UE w obrębie nowych wieloletnich ram finansowych (2014-2020);

D) Tworzenie europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej w dziedzinie obronności

42. Przypomina, że należy czynić dalsze postępy w zakresie konsolidacji europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej w dziedzinie obronności, jako że w związku z coraz większym zaawansowaniem technologii, rosnącą konkurencją międzynarodową, a także cięciami budżetowymi w dziedzinie obronności żadne państwo członkowskie UE nie może zapewnić zrównoważonego charakteru przemysłu obronnego wyłącznie na szczeblu krajowym; ubolewa nad faktem, że choć w europejskim przemyśle kosmonautycznym osiągnięto pewien poziom koncentracji, to jednak sektory sprzętu lądowego i wodnego są nadal niezwykle rozdrobione w poszczególnych krajach; ostrzega państwa członkowskie, że ograniczanie inwestycji w obronność może wystawić europejski przemysł obronny i sektory innowacji technologicznych na ryzyko tego, że kontrolę nad nimi przejmą mocarstwa trzecie o odmiennych interesach strategicznych;

43. Jest zdania, że ujednolicenie wymogów wojskowych w procesie skoordynowanych przeglądów bezpieczeństwa i obrony opisane w punkcie A) powinno doprowadzić do harmonizacji zakupów sprzętu dokonywanych przez państwa członkowskie UE, co jest pierwszym warunkiem

stworzenia po stronie popytu warunków pomyślnej ponadnarodowej restrukturyzacji przemysłu obronnego w Europie;

44. Uznając, że jedną z prawdopodobnych konsekwencji restrukturyzacji będzie rezygnacja z niektórych nierentownych elementów krajowego potencjału przemysłowego, podkreśla, że wszelkie i średnio i długoterminowe plany takiej restrukturyzacji powinny mieć jak najmniejszy wpływ na zatrudnienie; zaleca w związku z tym tworzenie większych synergii w oparciu o większą specjalizację, interoperacyjność i komplementarność; domaga się efektywniejszego wykorzystywania funduszy UE, takich jak: Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, aby wspierać przewidywanie zmian oraz dostosowywanie się do nich;

45. Podkreśla, że europejska baza technologiczna i przemysłowa w dziedzinie obronności może przyczynić się do tworzenia miejsc pracy dla Europejczyków w przemyśle obronnym UE;

46. W kontekście restrukturyzacji przemysłu podkreśla również znaczenie zapewnienia, by gwarancja podaży nie została zagrożona; wzywa państwa członkowskie i Komisję do szybkiego opracowania kompleksowego i ambitnego ogólnounijnego systemu gwarancji podaży w oparciu o system wzajemnych gwarancji; nalega, aby państwa członkowskie w ramach wstępnych działań prowadzących do realizacji tego celu w pełni wykorzystwały potencjał dyrektywy w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością oraz aby przyspieszyły prace nad wprowadzeniem w życie porozumienia ramowego w sprawie gwarancji podaży w okolicznościach nagłych potrzeb operacyjnych z 2006 r.;

47. Zachęca EAO, aby jeszcze bardziej rozbudowała wspólną europejską wizję kluczowego potencjału przemysłowego, jaki należy zachować i rozwijać w Europie; w związku z tym zwraca się do Agencji o dokonanie analizy zależności strategicznej autonomii Europy od pozaeuropejskich technologii i źródeł dostaw oraz o wydanie państwom członkowskim konkretnych zaleceń zgodnych z pracami Komisji Europejskiej, która również realizuje określone programy mające na celu ograniczanie zależności Europy od źródeł dostaw oraz ograniczanie jej zależności energetycznej;

48. Jest zdania, że programy współpracy w dziedzinie zbrojeń, takie jak ten zainicjowany przez EAO, a kierowany przez Organizację ds. Współpracy w Zakresie Uzbrojenia (OCCAR), stanowią ważne narzędzie redukcji kosztów prac badawczo-rozwojowych, wspierania konsolidacji

przemysłu, standaryzacji i interoperacyjności oraz stymulowania światowej konkurencyjności; podkreśla rolę EAO w ułatwianiu przekładania potrzeb w zakresie potencjału na wspólne programy oraz identyfikowania możliwości współpracy na wczesnym etapie cyklu życia; wzywa EAO do kontynuowania prac nad bazą danych na potrzeby współpracy, mającą pozwalać na dopasowywanie krajowych projektów w celu stworzenia możliwości współpracy i zachęca państwa członkowskie do uzupełniania tej bazy; wzywa EAO do przedstawienia przewodnika po wzorcowych praktykach współpracy w dziedzinie zbrojeń, o którym mowa w europejskiej strategii współpracy w dziedzinie zbrojeń;

49. Wzywa państwa członkowskie, aby unikały sztywnych umów o podziale pracy w ramach wspólnych programów zbrojeń i zwraca uwagę na niekorzystne konsekwencje stosowania zasady odpowiedniego zwrotu inwestycji (*juste retour*), które przyjmują postać niewydajnego podziału pracy, co prowadzi do wolniejszej realizacji inwestycji i skutkuje wyższymi kosztami; domaga się zastąpienia zasady zwrotu inwestycji bardziej elastyczną koncepcją ogólnej równowagi, która umożliwi skuteczną ogólnounijną konkurencję przy wyborze wykonawców, pod warunkiem, że zapewni się odpowiedni poziom równowagi, aby zagwarantować małym i średnim przedsiębiorstwom możliwość konkurowania na równych warunkach z dużymi przedsiębiorstwami; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EAO wykorzystuje zasadę ogólnej równowagi w programie wspólnych inwestycji na rzecz ochrony sił zbrojnych oraz wzywa Agencję do wdrożenia tej koncepcji do całego zakresu jej działań, czego ostatecznym celem ma być zapewnienie równych szans na europejskim rynku sprzętu obronnego oraz uwzględnienie interesów małych i średnich przedsiębiorstw;

50. zwraca się do państw członkowskich o wykorzystanie doświadczenia OCCAR w dziedzinie zarządzania do realizacji wspólnych programów przygotowywanych przez EAO, a także nalega, by EAO i OCCAR zawarły porozumienie administracyjne w sprawie wzajemnej współpracy; przypomina, że każde państwo członkowskie może wstąpić do OCCAR, jeżeli wyrazi taką wolę i jeżeli spełnia kryteria członkostwa;

51. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do wzajemnej współpracy w celu zagwarantowania bezpieczeństwa cybernetycznego jako integralnego aspektu sektora obrony;

52. Stwierdza, że wciąż jeszcze nie sformułowano definicji prawnej europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej na szczeblu europejskim (ang. *European Defence Technological and Industrial Base* - EDTIB) oraz

zwraca się do Komisji i EAO o przeanalizowanie potencjalnych kryteriów sporządzenia takiej definicji i ich znaczenia; podkreśla w związku z tym, że jednym z ważnych kryteriów mogłaby być technologiczna wartość dodana powstająca w wyniku rozmieszczenia biur projektowych na terenie państw członkowskich UE; zachęca państwa członkowskie do zastanowienia się nad wyznaczeniem podstawowego celu w zakresie przemysłu obronnego, który stanowiłby jasną i długoterminową wizję rozwoju EDTIB;

53. Zwraca uwagę na znaczenie transatlantyckiej współpracy przemysłowej dla konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego: współpraca ta może ułatwić dostęp do nowych technologii, przyczynić się do opracowywania zaawansowanych technicznie produktów oraz stymulować redukcję kosztów i skrócenie cyklu produkcji; zwraca również uwagę na potencjał współpracy z partnerami zewnętrznymi;

E) Stworzenie europejskiego rynku sprzętu obronnego

54. Przypomina, że aby poprawić konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego, a także dołożyć starań o właściwe zabezpieczenie interesów podatników, państwa członkowskie muszą pilnie poprawić przejrzystość i otwartość swych rynków obronnych; jest zdania, że dyrektywa 2009/81/WE w sprawie udzielania sensytywnych zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa wzmacnia jednolity rynek poprzez ograniczanie różnorodności zasad udzielania zamówień w sektorze obrony oraz poprzez otwarcie rynków krajowych na większą konkurencję oraz przypomina, że termin transpozycji tej dyrektywy upłynął 21 sierpnia 2011 r.; wzywa Komisję do złożenia w odpowiednim czasie sprawozdania w sprawie środków transpozycji podjętych przez państwa członkowskie, a także do podjęcia wszelkich niezbędnych działań gwarantujących punktualną i spójną transpozycję oraz prawidłowe wdrożenie;

55. Podkreśla, że dyrektywa ta dostosowana jest do specyficznego charakteru zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz że w związku z tym każdy przypadek wyłączenia ich z prawodawstwa UE w oparciu o art. 346 TFUE może zostać uznany za zgodny z prawem jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa narodowego; wzywa Komisję do zagwarantowania, by wspomniana dyrektywa, a także odstępstwo od niej na mocy art. 346 TFUE były prawidłowo stosowane; podkreśla, że korzystna byłaby ocena w postaci sprawozdania Komisji w sprawie wzorcowych

praktyk, a także przypadków nieprawidłowego stosowania nowych zasad;

56. Podkreśla, że zgodnie z działaniami podejmowanymi na rzecz modernizacji oraz usprawnienia ogólnoeuropejskich ram udzielania zamówień publicznych, dyrektywa powinna odzwierciedlać cele uproszczenia procedur administracyjnych i zmniejszenia obciążenia administracyjnego, konieczne jest również dokonanie przeglądu niezgodnych lub nieproporcjonalnych wymogów technicznych stanowiących barierę dla rynku wewnętrznego w celu ułatwiania transgranicznego składania ofert; przypomina ponadto, że potencjalnych podwykonawców nie należy dyskryminować ze względu na narodowość;

57. Przypomina, że zasady określone w kodeksie postępowania w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności oraz kodeksie wzorcowych praktyk mających zastosowanie do łańcucha dostaw, opracowanych przez EAO, dotyczą jedynie zamówień objętych odstępstwem na mocy art. 346 TFUE; zachęca EAO oraz Komisję do dokonania ponownej oceny zasadności tych reguł po wejściu w życie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności;

58. Nalega, by państwa członkowskie priorytetowo potraktowały walkę z korupcją w zamówieniach publicznych w dziedzinie obronności poprzez właściwe wdrożenie dyrektywy, a jednocześnie ubolewa nad druzgoczącymi skutkami korupcji, zwłaszcza w formie nadmiernie wywindowanych cen, nabywania niepotrzebnego, niewłaściwego lub nieposiadającego optymalnych właściwości sprzętu, tworzenia przeszkód w dziedzinie wspólnego udzielania zamówień oraz programów współpracy, utrudniania otwarcia rynku, a także poważnego obciążania budżetów krajowych; poza upowszechnianiem przejrzystych i gwarantujących konkurencję procedur udzielania zamówień publicznych, zdecydowanie opowiada się za zastosowaniem się do zaleceń zawartych w kompendium wzorców opracowanym przez NATO i DCAF pt. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence*; podkreśla pozytywne przykłady, takie jak: koncepcję paktów uczciwości w dziedzinie obronności pomiędzy rządem a oferentami z udziałem niezależnych nadzorców lub systematyczny nadzór parlamentarny wszystkich etapów procedur udzielania zamówień powyżej pewnej kwoty, stosowane już w niektórych państwach członkowskich;

59. Podkreśla, że praktyki offsetowe mogą w zasadzie być uzasadnione jedynie wówczas, gdy są niezbędne w celu ochrony podstawowych względów bezpieczeństwa zgodnie z art. 346 TFUE, oraz że powinny być one zgodne z zasadami przejrzystości, a przede wszystkim nie mogą one

stwarzać zagrożenia korupcji i nie powodować zaburzeń funkcjonowania europejskiego rynku sprzętu obronnego;

60. Wzywa państwa członkowskie, EAO oraz Komisję, by współpracowały ze sobą we wspieraniu stopniowej eliminacji umów offsetowych przy jednoczesnym wspieraniu włączania przemysłu mniejszych państw członkowskich do europejskiej bazy technicznej i przemysłowej w dziedzinie;

61. Wzywa Komisję i EAO, aby rozważyły sposoby zajęcia się innymi praktykami powodującymi zakłócenia rynku, takimi jak pomoc państwa i wsparcie dla wywozu, w oparciu o inicjatywę EAO w zakresie stwarzania równych szans;

62. Ocenia, że w obecnej sytuacji budżetowej zasada preferowania produktów europejskich przy nabywaniu wyposażenia wojskowego może być postrzegana jako forma solidarności europejskiej, zwraca się do Komisji i EAO o przedstawienie analizy kosztów i korzyści preferowania produktów europejskich przy nabywaniu pewnych rodzajów sprzętu wojskowego, w stosunku do którego ważne jest zachowanie autonomii strategicznej oraz w przypadkach, gdy nie istnieje wzajemny dostęp Unii do rynków krajów trzecich; podkreśla znaczenie zagwarantowania szerszego dostępu europejskich produktów obronnych do rynków krajów trzecich;

63. Przypomina, że obciążenie administracyjne związane ze zobowiązaniami licencyjnymi w wewnątrzunijnym handlu produktami obronnymi wpływa hamująco na konsolidację przemysłu i stanowiło główną przeszkodę dla ponadnarodowych programów współpracy w dziedzinie zbrojeń; przypomina, że termin transpozycji dyrektywy 2009/43/WE w sprawie transferów produktów związanych z obronnością w UE upłynął 30 czerwca 2011 r. oraz że państwa członkowskie zobowiązane są stosować nowe zasady, począwszy od 30 czerwca 2012 r.; wzywa Komisję do złożenia w odpowiednim czasie sprawozdania w sprawie środków transpozycji podjętych przez państwa członkowskie, a także do podjęcia wszelkich niezbędnych działań gwarantujących prawidłowe wdrożenie;

64. Nalega, by państwa członkowskie jak najlepiej wykorzystały nowe ogólne zezwolenia na dostawy dla sił zbrojnych innych państw członkowskich jako ważny instrument poprawy ogólnounijnych gwarancji podaży;

65. Podkreśla, że sukces dyrektywy, szczególnie jeżeli chodzi o zezwolenia na transfery pomiędzy przedsiębiorstwami, zależy w dużej mierze od wzajemnego zaufania, jakie państwa członkowskie mają do swych kontroli eksportu; domaga się, by państwa członkowskie skrupulatnie przestrzega-

ły zobowiązań określonych we wspólnym stanowisku Rady nr 2998/944/WPZiB definiującym wspólne zasady kontroli eksportu technologii i sprzętu wojskowego, a także aby zapewniły dokonywanie surowych ocen wszystkich wniosków o zezwolenia w oparciu o wszystkie osiem wymaganych kryteriów; w kontekście przeglądu wspólnego stanowiska wzywa wiceprzewodniczącą/wysoką przedstawiciel do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie tych zobowiązań z punktu widzenia handlu i polityki zagranicznej, w tym poszanowania praw człowieka i zasad demokracji, w krajach importujących;

66. Ponownie podkreśla podstawowe znaczenie kwestii ujednoczenia sprzętu obronnego dla stworzenia wspólnego europejskiego rynku obronnego, a także dla zagwarantowania interoperacyjności i ułatwienia współpracy w zakresie programów zbrojeniowych, projektów w dziedzinie łączenia potencjału i wzajemnego korzystania z niego, a także odnośnych operacji; zachęca EAO, Komisję oraz europejskie organizacje normalizacyjne (CEN, CENELEC, ETSI), by we współpracy z przemysłem, a zwłaszcza z Agencją Standaryzacyjną NATO, przyspieszyły prace nad likwidacją rozbieżności w przemyśle zbrojeniowym i bezpieczeństwa oraz pomiędzy sprzętem cywilnym i wojskowym; wspiera zastosowanie i dalszy rozwój systemu informacyjnego dotyczącego europejskich norm w dziedzinie obronności oraz europejskiego podręcznika zamówień publicznych w dziedzinie obronności;

67. Wzywa państwa członkowskie i Komisję do wprowadzenia paneuropejskiego certyfikatu dla produktów w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, aby położyć kres niemożliwej do przyjęcia sytuacji, w której w każdym państwie członkowskim wymaga się odrębnych testów tych produktów; zwraca uwagę, że ten czasochłonny i uciążliwy proces znacznie podwyższa koszty ponoszone przez producentów, szkodząc ich konkurencyjności do tego stopnia, że staje się on przeszkodą szczególnie dla małych przedsiębiorstw; popiera działania EAO w dziedzinie wojskowej zdatności do eksploatacji w powietrzu i zachęca państwa członkowskie do przyspieszenia prac nad tworzeniem Europejskiej Wspólnej Organizacji ds. Wojskowej Zdatności do Eksploatacji w Powietrzu jako wojskowego odpowiednika Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego;

68. Podkreśla, że wyżej wymienione standaryzacja i konsolidacja powinny stanowić część procesu stymulowanego przez UE, a nie przez przemysł, który to proces będzie korzystny dla interesów europejskich i będzie zaspokajał rzeczywiste potrzeby społeczeństwa, oraz że udział we wspól-

nych programach UE i tworzeniu synergii powinien być zasadniczo otwarty dla wszystkich państw członkowskich;

F) Nowe formy finansowania na szczeblu UE

69. Jest przekonany, że – szczególnie w kontekście przyjmowania nowych wieloletnich ram finansowych – należy zastanowić się nad możliwościami wsparcia państw członkowskich z budżetu UE w bardziej ekonomicznym realizowaniu celów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony;

70. Zgodnie z punktem C) powyżej wzywa do zintensyfikowania i rozszerzenia badań w zakresie bezpieczeństwa prowadzonych w obrębie programu ramowego w zakresie badań, do wykorzystywania art. 185 TFUE w celu współfinansowania prowadzonych już programów badawczo-rozwojowych, a także do przygotowania nowego elementu w dziedzinie obronności, a mianowicie badań z zastosowaniami cywilno-wojskowymi, w celu stymulowania programów współpracy naukowo-badawczej w dziedzinie obronności;

71. Jest zdania, że środki finansowe UE powinny być wykorzystywane do wspierania współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, a także do zachęcania do tworzenia sieci przez przedstawicieli przemysłu obronnego, instytuty badawcze i środowiska akademickie; domaga się niezbędnych ustaleń umożliwiających wypłacanie stypendiów z budżetu UE kadetom uczestniczącym w programie tzw. wojskowego Erasmusa, aby byli oni traktowani na równi ze studentami cywilnych placówek szkolnictwa wyższego, a tym samym by ułatwić tworzenie wspólnej kultury bezpieczeństwa i podejścia do tego zagadnienia;

72. Zaleca, aby działalność Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony, zajmującego się głównie szkoleniem ekspertów cywilnych i wojskowych w dziedzinie zarządzania kryzysowego i WPBiO, a także wspierającego wspólną kulturę bezpieczeństwa w UE, była finansowana z Instrumentu na rzecz Stabilności;

73. Zachęca do dalszego rozwoju roli tego Kolegium jako forum współpracy pomiędzy krajowymi akademią wojskowymi oraz cywilnymi instytucjami prowadzącymi kształcenie w zakresie bezpieczeństwa, również po to, aby zidentyfikować i wspólnie rozwijać realizowane projekty oszczędnościowe dotyczące łączenia potencjału i wspólnego korzystania z niego; wzywa państwa członkowskie do przekształcenia Kolegium w instytucję akademicką z prawdziwego zdarzenia, a biorąc pod uwagę jego

zdecydowany profil cywilno-wojskowy, sugeruje, aby było ono finansowane z funduszy UE w kolejnych wieloletnich ramach finansowych;

74. Wzywa wszystkie zainteresowane podmioty, by oceniły, czy należące do UE zasoby zgodne z modelem Galileo i wymienione w punkcie B) mogą być realną i oszczędną opcją, szczególnie w takich dziedzinach, jak strategiczny i taktyczny transport i nadzór;

75. Wzywa państwa członkowskie, by podwyższyły budżet EAO w trybie priorytetowym, uznając wartość dodaną Agencji w zakresie kompensowania – w drodze współpracy – cięć dokonywanych na szczeblu krajowym; ubolewa nad faktem, że decyzja Rady w sprawie EOA nie zapewniła tej Agencji wieloletnich ram budżetowych porównywalnych z budżetem ogólnym UE;

76. Zwraca uwagę, że Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, funkcjonujące w oparciu o niewielki budżet, dowiodło swej skuteczności i potwierdziło swą wartość dodaną w trakcie różnorodnych operacji bezpieczeństwa i operacji obronnych; przypomina o rosnącym zapotrzebowaniu na obrazy satelitarne, w tym w następstwie niedawnych wydarzeń w Afryce Północnej; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia temu centrum większego budżetu, a także, uwzględniając zwłaszcza jego zastosowania cywilno-wojskowe, jest zdania, że powinno ono być finansowane z budżetu UE;

77. Z zadowoleniem przyjmuje wysiłki polskiej prezydencji Rady na rzecz dokonania przeglądu mechanizmu ATHENA; zachęca państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz osiągnięcia porozumienia dotyczącego wspólnych funduszy; zwraca się do państw członkowskich, by w ramach przeglądu mechanizmu ATHENA rozważyły możliwość rozszerzenia tego mechanizmu, aby zapewnić również wspólne fundusze na działania lub zakupy mające na celu efektywniejsze gospodarowanie środkami w dziedzinie obronności europejskiej, które jednak nie mogą być finansowane z budżetu UE, a w szczególności wspólne fundusze na dostarczony sprzęt;

78. Zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji wiceprzewodniczącej/wysokiej przedstawiciel, Radzie, Komisji, parlamentom państw członkowskich, Zgromadzeniu Parlamentarnemu NATO oraz sekretarzowi generalnemu NATO.

* * *

Powyzszą Rezolucję przyjęto z należyтым zrozumieniem i zatwierdzo-

no (23.12.2011 r.) jako oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego⁹. W ten sposób Polska Prezydencja zidentyfikowała i zagospodarowała ten obszar niepokoju i troski obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, który w istotny sposób wpływa na poczucie bezpieczeństwa w układzie narodowym i międzynarodowym oraz usystematyzowała go na tyle, iż można było go wyrazić w formie powyższej, wspólnej Rezolucji.

Towarzyszyły mu **opnie mniejszości** przez posłów grupy GUE/NGL: Sabine Lösing, Willy'ego Meyera, Takisa Hadjigeorgiou i Nikolaosa Chountisa, które wskazywały na to, że *w sprawozdaniu postuluje się dalszą militaryzację UE, zachęca się do zbrojeń (również w przestrzeni kosmicznej), szerszych inwestycji w bezpieczeństwo, obronność, badania naukowe w dziedzinie obronności oraz sprzęt wojskowy pomimo kryzysu finansowego i gospodarczego oraz wpływu środowiskowego, wspiera się wojskowy kompleks przemysłowy oraz intensywniejszą współpracę pomiędzy UE a NATO polegającą na dzieleniu się kosztami i obciążeniami w większym stopniu*¹⁰.

Wyrażono w nich **sprzeciw** wobec sprawozdania, ponieważ:

- *postuluje się w nim, by UE stała się wojskowym partnerem na arenie międzynarodowej w drodze centralizacji i harmonizacji uprawnień (EAO UE-Kwatera Główna Operacji), by nasiliła zbrojenia i podwyższyła wydatki w tym zakresie, tzn. wspierała mechanizm ATHENA i jego wyjście poza kontrolę parlamentarną;*

- *wykorzystuje się w nim kryzys gospodarczy jako pretekst do dalszego rozwoju przemysłu obronnego, posługując się podwyższeniem stopy bezrobocia jako argumentem za niedokonywaniem cięć w dziedzinie obronności;*

- *wspiera się w nim dalszą współpracę cywilno-wojskową oraz zachęca do niej;*

- *postuluje się w nim liberalizację rynku obrony, wspiera interesy gospodarcze w dziedzinie produkcji broni i sprzętu wojskowego – MIC;*

- *rozszerza się zakres badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa, w szczególności jeżeli chodzi o misje WPBiO oraz łączenie badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa cywilnego z badaniami w wojskowych*¹¹.

Domagano się w nich:

- *radykalnego rozbrojenia (również w dziedzinie jądrowej) na szczeblu*

9 Wyniki głosowania – 40 za, 6 przeciw. Dokument wchodzi w życie 23.12.2011 r. 10 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2FBREPORT%2BA7-2011-0428%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FPL>, 29.12.2009 r.

11 *Op. cit.*

UE i na szczeblu światowym;

- *przekierowania wydatków wojskowych na cele cywilne;*
- *prowadzenia wszystkich działań w ścisłej zgodności z Kartą Narodów Zjednoczonych i prawem międzynarodowym;*
- *nadanie UE charakteru cywilnego, stosowania wyłącznie pokojowych rozwiązań konfliktów oraz rozdziału działań cywilnych i wojskowych;*
- *ścisłego oddzielenia UE od NATO¹².*

REFERENCES

1. Parlament Europejski, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BREPORT%2BA7-2011-0428%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FPL>, 29.12.2009 r.
2. Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kondycję Polski i regionu Wielkopolski. Raport otwarcia, styczeń 2011, http://www.nietaki-kryzysstraszny.pl/images/Raport_Otwarcia.pdf, 23.02.2011 r.
3. Unia Europejska walczy ze skutkami społecznymi kryzysu gospodarczego, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=736>, 15.11.2011 r.

¹² *Op. cit.*



Visegrad Group Safety



LECH KACPERSKI

**ROADMAPS AND DEAD ENDS OF ENERGY SECURITY
OF THE EUROPEAN UNION**

**DROGI I BEZDROŻA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO
UNII EUROPEJSKIEJ**

Lech Kacperski

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa i Administracji
PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A.;

Doktorant Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

lech.kacperski@uj.edu.pl

ABSTRACT

The article is a synthetic approach to issues concerning energy security in the European Union, set against the background of globalization and the interests of the world's developed economies. Questions posed by the author give rise to a discussion on the directions of the EU energy policy. Ideas presented in the article undermine the validity of the EU policy regarding the dramatic reduction of CO₂ emissions, while the EU's competitors do not anticipate similar restrictions in the near future. According to the author, this means self-limitation of the EU's competitiveness in the world markets directly leading to a decline of the European economy. Renewable energy sources are undoubtedly the future for the energy sector in Europe and in the world, however, during the transitional period we face now it is essential to achieve a proper balance of all the opportunities new technologies provide and the maintenance of existing production processes to an extent which allows us to keep pace with global competition. It is argued that the demands formulated by the author are the necessary minimum for the EU to maintain its position among leading economies of the world.

KEYWORDS: globalization, the global economy, the Visegrád Group, competitiveness, renewable sources of energy

WPROWADZENIE

Jednym z najbardziej aktualnych problemów w gospodarce światowej w tym Unii Europejskiej jest bezpieczeństwo energetyczne. Na tle procesów globalizacji oraz interesów rozwiniętych gospodarek światowych, wątpliwe wydają się poczynania liderów UE zmierzające do drastycznego ograniczenia emisji CO₂, a co za tym idzie faktyczną likwidację pozyskiwania energii w oparciu o energetyczne surowce kopalne. Jednoczesne kosztowne wsparcie dla sektora odnawialnych źródeł energii sprawia, że konkurencyjność gospodarki UE maleje. Pytania jakie w związku z tym stawiam, są przyczynkiem a być może prowokacją dotyczącą horyzontów polityki energetycznej UE. Zawarte w artykule tezy podważają słuszność polityki UE w zakresie drastycznego ograniczania emisji CO₂, gdy w tym czasie na świecie konkurenci UE nie przewidują w najbliższym czasie podobnych restrykcji.

I. Sir. Winston Leonard Spencer Churchill dwukrotny premier Wielkiej Brytanii, laureat literackiej nagrody Nobla z 1953 roku, już w 1911 roku jako Pierwszy Lord Admiralicji odpowiedzialny między innymi za bezpieczeństwo pól naftowych w Mezopotamii należących do ówczesnego imperium osmańskiego stwierdził, że bezpieczeństwo i pewność w ropie leży tylko w różnorodności i jeszcze raz w różnorodności. Przekładając na dzisiejszy język można skonstatować, jakim był on przenikliwym politykiem wyrażając sto lat temu myśl o potrzebie dywersyfikacji dostaw surowców dzisiaj nazywanych strategicznymi.

W tym miejscu trzeba postawić pytanie, czy Unia Europejska wykazuje wystarczającą determinację, aby zapewnić swoim członkom niezależność energetyczną? Czy w przymusie zapewnienia nieprzerwanych i na wystarczającym poziomie dostaw gazu i ropy naftowej coraz bardziej uzależnia się od Wielkiego Monopolisty? Czy balans pomiędzy bezpieczeństwem energetycznym UE a jej niezależnością polityczną jest zachowany, czy też strzałka równowagi, co prawda powoli, ale jednak przechyla się w stronę WM?

Czy definicja Międzynarodowej Agencji Energii sprowadzająca bezpieczeństwo energetyczne do „fizycznej dostępności dostaw zaspokajającej popyt po określonej cenie” nie jest zbyt prosta i jednostronna, upewniająca europejskich decydentów o słuszności podjętych decyzji? A co na to globalni gracze np. Stany Zjednoczone? Center for Strategic

and International Studies, najważniejszy z tamtejszych *think tanków* podchodzi do tego problemu z punktu widzenia interesów państwa i definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako ciągłą zdolność państwa do utrzymania swojego funkcjonowania bez poważnych zaburzeń. Inne amerykańskie centrum badawcze i doradcze IHS Cambridge Energy Research Associates konstruuje definicję bezpieczeństwa energetycznego na wielu poziomach, uwzględniając w niej: bezpieczeństwo infrastruktury, ceny, dywersyfikację dostaw, inwestycje, zagrożenia terroryzmem i wojną, margines bezpieczeństwa zabezpieczenia dostaw, popytu i dochodów, dostępu do nowych zasobów oraz energetykę jako rodzaj broni. Natomiast w UE definicja ta obejmuje „zapewnienie, że zapotrzebowanie na energię jest zapewnione w oparciu o źródła wspólnotowe i rezerwy strategiczne, energia będzie dostarczana po ekonomicznie uzasadnionych cenach i przy wykorzystaniu zdywersyfikowanych, stałych i dostępnych źródeł”¹. Jednak najbardziej znaną definicją jest ta która została sformułowana przez Daniela Howarda Yergina, który w periodyku *Energy Security in the 1990s* podaje, że „celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym”². Czy polski ustawodawca idzie tym śladem, czy może próbuje spojrzeć na ten problem inaczej? Ustawa Prawo energetyczne w art.3 pkt.16 definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska³. Czy takie definicje wystarczą, aby właściwie realizować bezpieczeństwo energetyczne?

Aby zrozumieć zmiany zachodzące w Świecie, praktycznie w każdej dziedzinie życia człowieka, należy tutaj uwzględnić wątek zjawiska globalizacji, mający znaczenie dla naszego tematu.

W kontekście zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i politycznej, a w szczególności postępującego procesu globalizacji, zmieniają się priorytety poszczególnych grup interesu i całych regionów. Wydaje się, że następuje nowy podział Świata i walka o przywództwo w każdej dziedzinie ludzkiej aktywności. W swoim dziele „Globalization Works” Bernard Robert Reich, trzykrotny amerykański Sekretarz Pracy w gabinecie

1 Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – Europejska Polityka Energetyczna, COM (2007) 1 final.

2 D. Yergin, *Energy security in the 1990s*, Foreign Affairs 1988, nr 1, s.111.

3 Dz. U. 06.89.625 j.t.

Prezydenta USA Williama Jeffersona „Billa” Clintona (wcześniej u Forda i Cartera), profesor Uniwersytetów Berkeley i Harvarda wskazuje na symptomy tego procesu. „Początkiem był koniec gospodarek narodowych, które koncentrowały się na zaspokajaniu popytu rynku wewnętrznego, na rynki zewnętrzne eksportując nadwyżki towarów”. Drugim etapem zjawiska globalizacji było eksportowanie fabryk przez koncerny i przedsiębiorstwa do tych krajów, gdzie koszt pracy, dostępność i cena surowców były niskie, generując wysokie zyski. Kolejny etap globalizacji autor określa jako przekierowanie znaczącej części produkcji do Chin, Ameryki Południowej i Afryki Południowej, gdzie powstają montownie podzespołów do produkcji bardziej zaawansowanych produktów wytwarzanych we własnym kraju. Klasycznym przykładem jest przemysł motoryzacyjny. Fuzja wielkich koncernów w różnych branżach jest następnym piętrem tego procesu⁴.

Amartya Kumar Sen, indyjski Laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 1998 roku w dziedzinie ekonomii, rozszerza powyższe rozważania poprzez następującą wypowiedź: „Globalizacja nie jest zjawiskiem nowym ani nie oznacza podporządkowania Świata Zachodowi. Rozwija się od tysięcy lat poprzez podróże, handel, migrację, a także poprzez upowszechnianie kultury, nauki i techniki. To nigdy nie była ulica jednokierunkowa. Pod koniec ostatniego tysiąclecia impulsy płynęły wprawdzie głównie z Zachodu, ale w jego pierwszej połowie Europa przyjmowała chińskie wynalazki i indyjską lub arabską matematykę. Światowa wymiana należy do naszego dziedzictwa. Globalizacja sama w sobie nie jest fałszywą drogą, wzbogaciła świat naukowo i kulturalnie. Jeszcze przed niewielu stuleciami, pomijając nieliczne wyspy bogactwa, świat opanowany był przez wszechpotężną nędzę. Życie było nieprzyjemne, zwierzęce i krótkie, jak ujął Hobbes. W przewyciężaniu nędzy wielką rolę odegrały nowoczesna technika i wymiana gospodarcza. Gospodarcze problemy biednych naszego świata nie zostaną rozwiązane przez odcięcie ich od nowoczesnej techniki, wydajnych instrumentów międzynarodowego handlu i przepływu pieniądza, a także socjalnych i gospodarczych zdobyczy życia w otwartym społeczeństwie. Potrzeba nam przede wszystkim sprawiedliwego podziału owoców globalizacji”⁵.

Czy w kontekście tego, co już wiemy o procesie globalizacji, Unia Europejska jest w stanie podołać konkurencji, czy może stać się liderem zachodzących procesów, czy może tylko walczyć o utrzymanie się

⁴ R.Reich, *Globalization Works*, Yale University Press, New Haven and London 2004, s. 499-512.

⁵ „Rzeczpospolita”, nr 168, z 20 VII 2001 r.

na powierzchni?

Jakie instrumenty prawne zastosować, aby wpływać na ten proces i osiągać cele strategiczne? Jak wspierać zaplanowane oraz oczekiwane efekty gospodarcze, finansowe i społeczne? Jakie wydarzenia geopolityczne miały w przeszłości i mają teraz wpływ na kształtowanie się nowych zasad wymiany dóbr strategicznych? Czy istniejąca konkurencja wewnątrz UE i swoistego rodzaju dyktat bogatszych państw nie spowoduje fiaska zakładanej polityki i nieskuteczność przyjmowanych regulacji?

II. Jesteśmy świadkami wielkiego starcia interesów globalnych w Europie i europejskich w Świecie o trwały dostęp do surowców energetycznych i nowych technologii. Jest to priorytet wszystkich grup interesu i rządów. Naocznie obserwujemy przewartościowywanie sojuszy gospodarczych połączonych z egoizmem poszczególnych państw. Dlatego istotne jest wzmocnienie własnej roli w dostępie do wyżej wymienionych dóbr, a także w systemach przesyłowych oraz organizowanie większych związków gospodarczych prowadzących spójną politykę energetyczną, przejawiającą się w realizacji ponadnarodowych projektów infrastrukturalnych. Wydaje się, że takim polem wpływu może być Grupa Wyszehradzka. Spuścizna po minionych latach skutkująca podobnymi problemami w zakresie mocy wytwórczych oraz infrastruktury przesyłowej, uzależnienie od importu ropy naftowej i gazu ziemnego naturalnie nasuwa potrzebę artykułowania swoich problemów i postulatów na forum UE. Wspólny głos będzie zapewne bardziej słyszalny, dający możliwości wpływu na decyzje unijne. Ważnym krokiem w tym kierunku byłaby realizacja nowych sieci przesyłowych i odbiorczych gazu z północy na południe a także budowa transgranicznych połączeń energetycznych z sąsiadami. Istotnym elementem jest także wyrażanie wspólnego stanowiska dotyczącego wzrastających kosztów emisji gazów cieplarnianych, co może skutkować zmniejszającą się konkurencyjnością sektora energetycznego, a w konsekwencji całych gospodarek. Ciekawym przedsięwzięciem może stać się wspólna polityka dotycząca wydobywania i eksploatacji gazów łupkowych w regionie Grupy Wyszehradzkiej. Nie są to wcale łatwe zadania, bo chociażby w sprawie gazu łupkowego już wewnątrz UE obserwujemy wyprzedzające gry dotyczące zakazu wydobywania tego surowca – Francja ogłosiła moratorium na jego wydobycie, a Niemcy na razie nieoficjalnie, ale to tu, to tam publikują tzw. ekspertyzy dotyczące szkodliwości eksploatacji tych złóż. Parlament Europejski na wniosek europosłanki Leny

Kolarskiej-Bobińskiej w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii przygotowuje raport dotyczący wpływu gazu łupkowego na przyszłość energetyczną Europy. Uzupełnieniem tego obrazu będzie raport przygotowywany przez Komisję Środowiska PE dotyczący środowiskowych aspektów eksploatacji złóż gazu łupkowego. Są to ważne przedsięwzięcia w kontekście zwiększającego się z roku na rok uzależnienia UE od dostaw zewnętrznych, oraz braku porozumienia z Rosją w sprawie trzeciego pakietu energetycznego i planów budowy nowej magistrali gazowej SouthStreamu, która byłaby odpowiednikiem północnego gazociągu NordStream.

III. Nie można prowadzić rozważań na temat bezpieczeństwa energetycznego i polityki energetycznej UE bez permanentnego monitorowania i analizowania w tym zakresie koniunktury na rynkach światowych. Europocentryczność filozofii gospodarczej w UE jest błędnym punktem odniesienia. UE forsuje i ogłasza odłożenie do lamusa technologii opartych na energetycznych surowcach kopalnych i wymusza wprowadzanie kosztownej technologii CCS. Równolegle konkurencja na świecie w perspektywie do 2035 r., nie zakłada radykalnego zmniejszenia zużycia węgla. Zwiększające się zużycie tego surowca w Chinach, Indiach, Brazylii – współczesnych tygrysów gospodarczych, a także USA, Meksyku czy RPA powoduje, że na światowych rynkach wzrosły ceny węgla, co w konsekwencji skutkuje nowymi inwestycjami w kopalnie w państwach eksportujących ten surowiec, między innymi w: Australii, Rosji, Indonezji i Mongolii. Wniosek jest jeden, nowe mocarstwa gospodarcze tak szybko nie zrezygnują z dostępu do stosunkowo tanich surowców energetycznych i wcale nie będą póki co skłonne do poddawania się presji frakcji ekologów. Swoistego rodzaju samoograniczenie się w konkurencji może doprowadzić do marginalizacji gospodarki UE. Konkurencja w gospodarce światowej jest bezwzględna. Okazja do złagodzenia stanowiska UE w zakresie emisji CO₂ jest bardzo dobra, bo właśnie wygasa Protokół z Kioto, a grudniowa Konferencja w Durbanie (RPA) już zapowiadana jest jako fiasko nowych pomysłów proekologicznych. Prawdopodobnie, skończy się przedłużeniem do 2020 roku aktualnie obowiązujących rozwiązań. Dodając do tego praktykę międzynarodową, wprowadzenie nowych zobowiązań potrwa kilka lat, ale równie dobrze może skończyć się fiaskiem.

Czy w tym stanie rzeczy UE zechce iść pod prąd światowym trendom, czy świadomie skarże się na dekoniunkturę?

Niektóre państwa UE dostrzegły ten problem i samodzielnie zaczęły

podejmować decyzje o ograniczeniu kosztów związanych z dotowaniem kosztownych technologii energetycznych pochodzących z odnawialnych źródeł energii. Pierwsi zaczęli Niemcy, obniżając o 15% taryfy gwarantowane dla energii z elektrowni słonecznych, w ślad za nimi poszli Anglicy, redukując o 50% ceny gwarantowane na tą energię. Natomiast w Bułgarii obniżki cen gwarantowanych objęły zarówno elektrownie słoneczne, jak i wiatrowe. W pierwszym przypadku ceny zostały zredukowano o 13%, w drugim o 12 – 20% dla taryfy za energię z farm wiatrowych na lądzie. Należy przypuszczać i wiązać to z obecnym kryzysem gospodarczym oraz taniejącymi technologiami OZE, ale czy tylko dlatego?

Może jednak dotarliśmy do punktu refleksji nad dotychczasowym stanem bezpieczeństwa energetycznego UE, że nie można za wszelką cenę forsować jednych rozwiązań dyskryminując inne, wprowadzając skomplikowane systemy kolorowych certyfikatów i handlu nimi, generując jednocześnie spekulację i sytuacje korupcyjne.

PODSUMOWANIE

Samoograniczanie konkurencyjności UE na rynkach światowych prowadzi wprost do „zwijania” gospodarki europejskiej. Odnawialne źródła energii są niewątpliwie przyszłością światowej i europejskiej energetyki, jednak w okresie przejściowym, a z takim teraz mamy do czynienia, najważniejsze jest właściwe zbalansowanie wszystkich możliwości związanych z nowymi technologiami oraz utrzymanie dotychczasowych procesów produkcyjnych w zakresie pozwalającym dotrzymać kroku światowej konkurencji.

Może dojrzała idea, że dobrze pojęte bezpieczeństwo energetyczne krajów członkowskich UE, to zrównoważony i wielowątkowy rozwój źródeł energii, wspólny system transunijnych sieci przesyłowych wspomaganych nowoczesnym systemem krajowych sieci dystrybucyjnych, których źródłem inwestycyjnym będą dedykowane infrastrukturalne programy unijne oraz krajowe programy i fundusze modernizacyjne, uzupełniające taryfowe przychody operatorskie, a kłamrą spinającą będzie dobre i przyjazne dla inwestorów, jednoznaczne prawo, zarówno krajowe jak też unijne i że bazą do powodzenia unijnej polityki energetycznej i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest solidarność wszystkich uczestników tego wielkiego procesu. Wyartykułowane wyżej postulaty są moim zdaniem niezbędnym minimum, aby UE utrzymała się w czołówce

gospodarek światowych.

REFERENCES

1. Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – Europejska Polityka Energetyczna, COM (2007) 1 final.
2. D. Yergin, *Energy security in the 1990s*, Foreign Affairs (1988) nr 1, s.111.
3. Dz. U. 06.89.625 j.t.
4. R.Reich, *Globalization Works*, Yale University Press, New Haven and London (2004) s. 499-512.
5. Rzeczpospolita”, nr 168, z 20 VII 2001 r.



Visegrad Group Safety



WITOLD POKRUSZYŃSKI

EXTERNAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN A GLOBAL SECURITY SYSTEM

BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE RP W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA GLOBALNEGO

prof. zw. dr hab. Witold Pokruszyński

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

dziekan@wsge.edu.pl

ABSTRACT

The article treats the external security in terms of international security. National security (of the state) is divided into internal and external security. External security covers all types of external threats such as political, economic, military, ecological and information threats. The author examines the external security of the system of NATO and the European Union, that guarantee national safety in Poland.

KEYWORDS: *international security, National Security Strategy of the Republic of Poland, Republic of Poland, NATO, European Union Security, Common Security and Defence Policy*

WPROWADZENIE

Drugą, obok bezpieczeństwa wewnętrznego, podstawową formułą kategorii bezpieczeństwa narodowego jest **bezpieczeństwo zewnętrzne**. Służy ono nauce o bezpieczeństwie do analizowania bezpieczeństwa państwa w obszarze i wymiarze międzynarodowym, a także w sojuszach wobec współczesnych zagrożeń. Idea bezpieczeństwa zewnętrznego wyraża pragnienie bycia bezpiecznym w razie agresji i opiera się na pewności, że nie będzie się obiektem ataków, a w przypadku ich zaistnienia, udzielona zostanie natychmiastowa pomoc ze strony innych państw – sojuszników.

1. ISTOTA I ZNACZENIE BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO

Sam termin bezpieczeństwa zewnętrznego odnosi się do podmioto-

wych potrzeb oraz interesu państwa i można go uznać, może w uproszczeniu, za formę definicji bezpieczeństwa narodowego. Istota bezpieczeństwa zewnętrznego sprowadza się głównie, ale nie tylko, do polityczno-militarnych gwarancji dla państwa, które sprawiają, że nie stanie się ono obiektem napaści zbrojnej lub ataku terrorystycznego, albo presji politycznej, gospodarczej, energetycznej, ideologicznej, kulturowej i jeszcze innej¹.

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP, pkt. 3.1 – obowiązkiem państwa jest konsekwentne zabieganie o tworzenie jak najkorzystniejszego międzynarodowego otoczenia kraju i umacnianie jego międzynarodowej pozycji, wizerunku i prestiżu. Należy tworzyć i rozwijać zdolności do osiągania narodowych celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie, przestrzeni europejskiej, euroatlantyckiej i globalnej, a także tworzyć warunki dla umacniania skutecznych powiązań i mechanizmów wspólnotowych i sojuszniczych. Należy wspierać procesy transformacyjne w Europie Wschodniej. W wymiarze globalnym, głównym zadaniem jest rozwój przyjaznych stosunków z partnerami w Sojuszu NATO.

Jak z tego wynika, istota bezpieczeństwa zewnętrznego państwa wypływa z różnych czynników w wymiarze narodowym i międzynarodowym, strategicznym i geostrategicznym², politycznym, ekonomicznym, społecznym i militarnym. Ale najważniejszym z nich jest dobra i klarowna polityka zagraniczna państwa na arenie międzynarodowej oraz mocne i wiarygodne osadzenie w sojuszach. Dobrze jest, kiedy państwo średniej wielkości, jak Polska, ma aktywną i mocną dyplomację i nowoczesną, profesjonalną, zawodową armię i nowoczesną, wolnorynkową gospodarkę oraz stabilną demokrację. Krótko rzecz ujmując, bezpieczeństwo zewnętrzne powinno być oparte na szeroko rozumianej sile i wiarygodności w stosunkach międzynarodowych oraz na aktywnej działalności w sojuszach (NATO i UE).

2. BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE A SOJUSZ NATO

Polska od dwunastu lat, tj. od 12 marca 1999 roku, jest wiarygodnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). Po złożeniu w tym dniu, na ręce rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, Aktu ratyfikacji w sprawie przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego kraj nasz stał się oficjalnie dziewiętnastym członkiem NATO. Rangę tego ważnego wydarzenia określają cele, które w wyniku tego aktu zostały spełnione, a przede wszystkim nastąpiło:

¹ Pokruszyński, Współczesne bezpieczeństwo narodowe, 2009, s. 18-28

² Zawisza, 2009, s. 157-173

- zagwarantowanie Polsce i jej obywatelom bezpieczeństwa poprzez udział w północnoatlantyckim systemie obronnym;

- zapewnienie trwałego wejścia Polski do zachodniego obszaru cywilizacyjnego oraz potwierdzenie wobec społeczności międzynarodowej przywiązania naszego państwa do zasad demokracji, wolności jednostki, praworządności i gospodarki wolnorynkowej.

Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim stało się jednym z najważniejszych priorytetów polityki bezpieczeństwa narodowego wobec zagrożeń trzeciego tysiąclecia w różnych najważniejszych obszarach. Powstaje pytanie: czym jest Sojusz NATO dziś w aspekcie bezpieczeństwa?

Uważam, że na tak postawione pytanie odpowiedzią będzie fragment z Koncepcji Strategicznej przyjętej przez szefów rządów – członków Sojuszu NATO w Lizbonie, 19 listopada 2010 roku. *Podstawowym i niezmiennym celem NATO jest ochrona i obrona wolności i bezpieczeństwa wszystkich jego członków za pomocą środków politycznych i wojskowych. Obecnie Sojusz pozostaje podstawowym źródłem stabilności w nieprzewidywalnym świecie. I dalej ta koncepcja stanowi: Państwa członkowskie NATO tworzą unikalną wspólnotę wartości, zobowiązały się do zasad wolności osobistej, demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Sojusz jest mocno zaangażowany w cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych i Traktatu Waszyngtońskiego, który potwierdza główną odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa.*

Wracając do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r., w której czytamy: *Sojusz Północnoatlantycki jest dla Polski najważniejszą formą współpracy w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich. Priorytetem pozostaje zwiększenie zdolności NATO do pełnienia jego podstawowej funkcji – zbiorowej obrony i tworzenia płaszczyzny konsultacji w razie zagrożenia.*

Polska uznaje potrzebę doskonalenia zdolności Sojuszu NATO do likwidowania współczesnych zagrożeń. Istotnymi niebezpieczeństwem dla całego środowiska są zagrożenia asymetryczne. Najpoważniejszym z nich pozostaje nadal terroryzm międzynarodowy, który choć najbardziej widoczny w regionie Bliskiego Wschodu, stanowi ciągle wyzwanie dla całej społeczności międzynarodowej. Stosunkowo nowym, coraz częściej wy-

stępującym zjawiskiem jest cyberterroryzm³, którego celem jest sparaliżowanie przeciwnika poprzez zablokowanie, przejście kontroli lub zainfekowanie jego połączeń sieciowych. Broń masowego rażenia jest szczególnie groźna w sytuacji uzyskania dostępu do niej przez organizacje terrorystyczne, autorytarne reżimy i państwa niestabilne politycznie. Dlatego też Siły Zbrojne RP uczestniczą i będą uczestniczyć w misjach pokojowych i stabilizacyjnych, zgodnie z Traktatem NATO i możliwościami państwa polskiego. Obecnie należy mieć na uwadze postęp we wszystkich obszarach, tj. w nauce, technice i technologii oraz w bezpieczeństwie.

Chcąc być liczącym się członkiem NATO, Polska powinna nadążać za postępem w kluczowych dziedzinach bezpieczeństwa. Obecnie ważnym wyzwaniem Sojuszu NATO jest pomyśle zakończenie wojny w Afganistanie, w której m.in. biorą aktywny udział polscy żołnierze. Zwycięstwo w Afganistanie stałoby się wyrazem spójności i wiarygodności oraz gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego.

Akcesja polski do Sojuszu NATO nie zakończyła procesu integracji z jego strukturami polityczno-militarnymi. Proces ten jest długofalowy, wymaga wysiłków wszelkich struktur i instytucji państwa, nie tylko Ministerstwa Obrony Narodowej. Przebiega on na wielu poziomach i wielu obszarach i obejmuje: kwestie legislacyjne, ochronę informacji, zapewnienie aktywnego uczestnictwa w wypracowaniu politycznych i strategicznych decyzji, a także pełną integrację wojskową.

Pełna integracja wojskowa z Sojuszem NATO jest procesem długotrwałym i wieloaspektowym; obejmuje nie tylko kwestie technicznej i organizacyjnej interoperacyjności wojsk, ale także stosunków cywilno-wojskowych, uzawodowienie armii, reorganizację strukturalną, odpowiednie szkolenie i uzbrojenie, czyli profesjonalizacja armii⁴. Aktualny stan zaawansowania wszystkich wymienionych kierunków działań wymaga niezbędnego przyspieszenia całego procesu i podjęcia większego wysiłku organizacyjnego i finansowego, kooperatywnego i merytorycznego.

Dostosowanie systemu obronnego do wymogów sojuszniczych jest procesem kompleksowym. Kluczowe znaczenie dla integracji ma podjęcie komplementarnych działań na szczeblu władzy ustawodawczej i wykonawczej, służących umacnianiu zdolności obronnej państwa i bezpieczeństwa narodowego. Wszystkie podejmowane decyzje na rzecz doskonalenia potencjału militarnego RP, jako członka Sojuszu, muszą być podyktowane

³ Pokruszyński, Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa, 2010, s. 12

⁴ Pokruszyński, Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa, 2010, s. 22

również interesami narodowymi, a nie tylko sojuszniczymi.

Na zakończenie tego artykułu podaję bardzo ważną wiadomość o randze międzynarodowej, a dotyczącej bezpieczeństwa światowego. Otóż 2 maja 2011 r., został zlikwidowany przez komandosów z US Navy Seals w Abbottabad w Pakistanie charyzmatyczny przywódca Al-Kajdy Osama bin Laden. Zginął od strzału w głowę, w akcji militarnej „Geronimo”. **„Sprawiedliwości stało się zadość”**- ogłosił prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej – Barack Obama 2 maja 2011 roku.

W ten sposób dopełniło się życie i złowroga kariera człowieka uznanego na Zachodzie za najgroźniejszego zbrodniarza przełomu wieków (XX/XXI), przywódcę organizacji odpowiedzialnej za większość zamachów i operacji terrorystycznych ostatnich lat od Nowego Jorku (World Trade Center) po Bali, od Moskwy po Dar es - Salaam.

Wypowiadając wojnę Zachodowi, Saudyjczyk Osama bin Laden wywołał niemal globalny konflikt. Jego zwolennicy nie tylko przepowiadali zamachy, ale też wywoływali wojny domowe, uczestniczyli w nich lub starali się przejmować inicjatywę – w Afganistanie i Pakistanie, Somalii i Sudanie, Kaszmirze, Iraku i Jemenie, w Bośni i na Kaukazie. W dalszym ciągu nie rezygnują, usiłują przejąć rewolucje na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie.

Od dziesięcioleci nikt nie zagroził porządkowi światowemu tak, jak Osama bin Laden i Al-Kaida w wojnie, którą wywołał. Jego śmierć jest najważniejszym wydarzeniem od 11 września 2001 roku. Ważniejszym niż inwazja USA na Afganistan, atak na Irak, czy pojmanie i zgładzenie Sadama Husajna.

Po śmierci Osamy bin Ladena siatka się nie rozpadnie, ale na pewno rozluźnią się struktury. Do niedawna organizacje terrorystyczne, zabiegając o pieniądze i wsparcie, chętnie ogłaszały się filiami Al - Kaidy w Iraku, Jemenie i Maghrebie. Bez Saudyjczyka i pod presją Zachodu filie Al – Kaidy mogą znów przeistaczać się w niezależne organizacje. I z globalnych staną się na powrót ugrupowaniami zajmującymi się lokalnymi problemami, a nie światowym dżihadem. Jeśli miejsca po Osامية bin Ladenie nie zajmie ktoś równie utalentowany w zbrodniczym rzemiośle, to zagrożenie terrorystyczne może ulec zmniejszeniu.

Terroryzm nie skończy się po śmierci emira Al – Kaidy. Osama pierwszy zastosował terroryzm i zamachy samobójcze na taką skalę, by sparaliżować nieprzyjaciół strachem i tym samym wywołać III wojnę światową.

Liczył, że obali ona niesprawiedliwy, jego zdaniem, porządek świata, a na jego zgłiszczach zostanie wzniesiony nowy, lepszy. Nie powinno się mówić źle o zmarłych, **ale o nim należy mówić źle i dużo.**

2.1 BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE A UE

Mija osiem lat od 1 maja 2004 roku – daty wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) na podstawie referendum. Obecnie Unia Europejska liczy 27 państw z około 500 mln mieszkańcami. Należy się liczyć z faktem, że jest to mocarstwo, którego liczba mieszkańców jest większa aniżeli USA (267 mln) i Rosji (147mln) razem wziętych⁵.

W Preambule Traktatu o Unii Europejskiej między innymi czytamy:

Zdecydowani przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich.

Potwierdzając swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego.

Potwierdzając swe przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie dnia 18 października 1961 roku oraz we wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku.

Wyrażając mocną wolę popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach.

Zdecydowani realizować wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym stopniowo określać wspólną politykę obronną, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony, zgodnie z artykułem 42, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie.

Zdecydowani ułatwić swobodny przepływ osób, przy zapewnieniu bezpieczeństwa swym narodom, poprzez ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵ Pokruszyński, Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian, 2009, s. 48

A w postanowieniach wspólnych, Art. 1 Traktatu czytamy:

Niniejszym traktatem WYSOKIE UMACNIAJĄCE SIĘ STRONY ustanawiają między sobą UNIE EUROPEJSKĄ, zwaną dalej „Unią”, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów.

Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.

Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.

Natomiast, w Art. 2. czytamy bardzo ważną treść Traktatu, a mianowicie:

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

W postanowieniach dotyczących polityki bezpieczeństwa i obrony, w Art.42, s. 51 czytamy:

1) *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie.*

2) *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowo określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Doprowadzi ona do utworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.*

Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki

przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Państwa Członkowskie, zgodnie z Traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają Traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40. niniejszego Traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275. akapit 2. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że wspólnym celem Unii Europejskiej jest zapewnienie stabilizacji i dobrobytu oraz przestrzeganie wartości, a ponadto zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa w całej Europie i na świecie.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r., w pkt. 44. jest zapis o następującej treści: *Członkostwo w Unii Europejskiej w istotnym stopniu determinuje postawy bezpieczeństwa Polski. Radykalnie zwiększyło możliwości realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zdolności oddziaływania międzynarodowego. Wzmocniło pozycję Polski w świecie, ale jednocześnie spowodowało wzrost jej odpowiedzialności za kształt porządku międzynarodowego.*

Dzięki takim instrumentom, jak: *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, europejska polityka bezpieczeństwa i obrony, jednolity rynek europejski, wspólna polityka handlowa, fundusz spójności oraz inne mechanizmy wspierania rozwoju, współpraca w zakresie sądownictwa i spraw wewnętrznych, udział Polski w Unii Europejskiej wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo i możliwości rozwojowe państwa i społeczeństwa we wszystkich wymiarach życia politycznego, gospodarczego i społecznego.*

Natomiast w pkt. 45, s. 12 podano: *W interesie bezpieczeństwa Polski jest umacnianie pozycji Unii w świecie i zwiększanie jej międzynarodowego zaangażowania zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej. Polska będzie aktywnie uczestniczyć w rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dążąc do zacieśnienia współpracy państw członkowskich, zbliżania ich stanowisk i harmonizowania interesów oraz wypracowania nowych instrumentów wspólnej polityki. Szczególna uwaga poświęcona będzie działaniom na rzecz zwiększania aktywności Unii w Europie Wschodniej, m.in. przez aktywny udział w rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polska popiera zaangażowanie UE w łagodzeniu napięć i rozwiązywaniu konfliktów, zwłaszcza w najbliższym sąsiedztwie Unii, w tym w Mołdawii, państwach Kaukazu Południowego i na Bałkanach. Będzie aktywnie uczest-*

niczyć w formułowaniu i realizacji wspólnej polityki UE wobec innych regionów świata, także w określaniu roli Unii w stabilizacji Bliskiego Wschodu. Polska stopniowo zwiększy swój udział w pomocy rozwojowej UE, uznając ją za ważny instrument przyczyniający się do likwidacji źródeł wielu współczesnych zagrożeń. Polska pozostaje zwolennikiem dalszego rozszerzania Unii, widząc w nim skuteczny sposób budowy stabilności ogólnoeuropejskiej.

W interesie Unii Europejskiej, a zwłaszcza Polski, jest wstąpienie do niej Ukrainy, Gruzji i w następnej kolejności Białorusi. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, proces ich wstąpienia może trwać jeszcze kilka, a i może kilkanaście, a jego zakończenie, przy sprzyjających warunkach międzynarodowych, może nastąpić dopiero w następnym dziesięcioleciu. Dla Polski pozytywne zakończenie procesu integracji Ukrainy z Unią Europejską byłoby ważnym krokiem na rzecz umacniania swojej pozycji międzynarodowej na wschodzie.

W teźże Strategii, w pkt. 46, s. 12 czytamy: *Polska opowiada się za rozwojem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wnieśnie znaczący wkład w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego. Będzie stopniowo zwiększać zaangażowanie w tworzeniu europejskich sił szybkiego reagowania i grup bojowych. Polska, opowiada się za dalszym rozwojem współpracy w zakresie przemysłu obronnego, harmonizacji zakupów i wspólnych programów badawczych.*

Ważne znaczenie dla Polski ma zawarta treść w pkt. 48, s.13, mianowicie: *Szczególne znaczenie w polskiej polityce bezpieczeństwa zachowują stosunki dwustronne ze Stanami Zjednoczonymi. Polska uznaje, iż mają one strategiczny charakter i będzie zabiegać o dalszy ich rozwój w duchu solidarnego i zrównoważonego partnerstwa. Polska będzie czynić na rzecz utrwalania amerykańskiej obecności na kontynencie europejskim, również w wymiarze pozamilitarnym. Rozbudowa wszechstronnej współpracy bilateralnej z głównym sojusznikiem RP powinna być czynnikiem umacniającym więzi transatlantyckie, pozytywnie wpływającym na kształt i jakość współpracy Sojuszu NATO z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi.*

Kończąc rozważania kwestii bezpieczeństwa zewnętrznego pragnę, podkreślić, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego nie jest czymś krótkoterminowym, albowiem jest ona następstwem polityki bezpieczeństwa narodowego, która swoich celów nie może ograniczać do jednej lub dwóch kadencji rządów. Dlatego strategia określa głównie metody i sposoby działania na okres co najmniej 15-20 lat.

Nie mogę pozostawić Czytelnika bez wyjaśnienia problemu o kluczowym znaczeniu dla Polski i Europy, tj. „tarczy antyrakietowej” i montowania jej na terytorium Polski. W różnych publikacjach i wystąpieniach sejmowych oraz dyskusjach partyjnych były w tej sprawie dwa skrajne stanowiska. Jedni, z ówczesnym Prezydentem RP włącznie, byli za przyjęciem tarczy, przeciwnicy natomiast wyrażali dezaprobatę, twierdząc, że Polska przez tarczę nie wzmocni swego bezpieczeństwa, lecz zdecydowanie go osłabi ze względu na zagrożenie terrorystyczne. W moim przekonaniu ta druga strona nie miała w tym przypadku racji.

Otóż pragnę przypomnieć, że teoria strategii uznaje dwa rodzaje działań, tj. **działania bezpośrednie** (proste w swoim zamiarze) i **działania pośrednie** (złożone w swoim zamiarze) dla osiągnięcia wyznaczonego celu. W tym konkretnym przypadku (tarczy antyrakietowej) Polska zamierzała osiągnąć cel strategiczny za pomocą działań pośrednich, wzmacniając swoje bezpieczeństwo, w ramach Sojuszu NATO na kierunku wschodnim i północno-wschodnim, poprzez udoskonalenie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej.

Podpisana umowa pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi w 2008 roku w Warszawie nie została zrealizowana ze względów politycznych i strategicznych po zmianie prezydentów USA. Montowanie tarczy antyrakietowej w Polsce nie nastąpiło, realizację planu w tej ważnej sprawie odłożono i nie wiadomo na jak długo. Miałem mocne przekonanie, że to ważne wydarzenie dla Europy nastąpi, że rozważa i odpowiedzialność decydentów staną się faktem, ale tak się nie stało. Czy następne rządy, po wyborach parlamentarnych, podejmą ten ważny dla Polski problem, w ramach bezpieczeństwa Sojuszu NATO na kierunku wschodnim, można tylko mieć nadzieję, że tak się stanie. Natomiast jeśli się nie stanie, Rosja znów odniesie sukces w stosunkach międzynarodowych ze szkodą dla Polski. Polityka przyszłego rządu polskiego powinna być, w tym względzie, długowzroczna, przewidywalna, konsekwentna i zgodna z racją stanu, w interesie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego⁶.

REFERENCES

1. Pokruszyński, W., (2008). Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego. Józefów: Wydawnictwo WSGE.
2. Pokruszyński, W., (2009). Współczesne bezpieczeństwo narodowe.

⁶ Pokruszyński, Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego, 2008, s.35

- Józefów: Wydawnictwo WSGE.
3. Pokruszyński, W., (2010). Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Józefów: Wydawnictwo WSGE.
 4. Pokruszyński, W., (2009). Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian. Józefów: Wydawnictwo WSGE.
 5. Zawisza, J., (2009). Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji. Słupsk: Fundacja Pro Pomerania.



Visegrad Group Safety



BRONISŁAW SITEK

**A FAMILY PACT - LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK
OF THE DEMOGRAPHIC SAFETY IN THE EUROPEAN UNION
IN THE PROGRAM PROSPECT OF RECONCILING WORK
AND FAMILY LIFE**

**PAKT NA RZECZ RODZINY - PRAWNO-ADMINISTRACYJNE RAMY
BEZPIECZEŃSTWA DEMOGRAFICZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ
W PERSPEKTYWIE PROGRAMU NA RZECZ GODZENIA PRACY
ZAWODOWEJ I ŻYCIA RODZINNEGO¹**

Prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

bronisław.sitek@gmail.com

ABSTRACT

Kwestia starzejącej się Europy jest przedmiotem licznych dokumentów i decyzji organów unijnych, instytucji międzynarodowych oraz religijnych. Wśród wielu przyczyn niżu demograficznego należy wymienić kryzys rodziny. Nurty filozoficzne głoszące daleko idącą liberalizację relacji między mężczyzną a kobietą są niewątpliwie jedną z głównych przyczyn obecnego stanu rzeczy. To z kolei rodzi określone konsekwencje demograficzne i społeczne. Jedną z cennych inicjatyw w tym zakresie jest wydanie przez Radę Europy „Paktu na rzecz rodziny”. W dokumencie tym zwrócono uwagę na liczne uchybienia w dotychczasowej polityce wobec rodziny, zwłaszcza w polityce legislacyjnej, oraz wskazano na potrzebę podejmowania działań mających nie tylko ją chronić, ale również wzmocnić. Zasygnalizowano zwiększenie pomocy dla kobiet wychowujących dzieci oraz wprowadzenia zrównoważonej polityki rodzinnej. Odpowiednią opieką winni zostać otoczeni również ci, którzy opiekują się dziećmi i osobami starszymi lub niepełnosprawnymi. Polityka rodzinna winna być nakierowana na bardziej celowe finansowanie rodzin potrzebujących, zagwarantowanie odpowiednich warunków pracy oraz zarobków.

¹ Niniejsze opracowanie zostało oparte na polskiej wersji dokumentu *Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie na temat znaczenia dla Europy strategii politycznych przyjaznych rodzinie oraz ustanowienia „Paktu na rzecz rodziny”*.

KEYWORDS: *European Union Law, family, demography, institutions supporting family, economy.*

WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych zagadnień współczesnego świata jest bezpieczeństwo demograficzne. Przejawia się ono przede wszystkim w poczuciu zagrożenia państw o niższym przyroście naturalnym, przez państwa, gdzie przyrost ten jest wysoki. Podział ten prawie dokładnie nakłada się na inny podział, a mianowicie na państwa bogate i biedne, wysoko rozwinięte i kraje trzeciego świata.² Wielu postuluje zatem, aby wprowadzić kontrolę narodzin i w ten sposób doprowadzić do zrównoważonego rozwoju demograficznego ludności na świecie. Tak właśnie dzieje się w Chinach i Indiach, gdzie pod wpływem nacisków ONZ wprowadzany jest model rodziny tylko z jednym dzieckiem.

Bezpieczeństwo demograficzne jest ściśle powiązane z bezpieczeństwem społecznym. Obecnie odnotowuje się dość duży ruch migracyjny z krajów słabo rozwiniętych do krajów bogatszych, w tym do Polski. Migracja ludności rodzi jednak problemy związane z rozpadem pierwotnych rodzin, wzrostem sieroctwa i nakładów na zabezpieczenie dzieci, wzrost zatrudnienia bez zabezpieczeń specjalnych (zatrudnienia na czarno), rodzi konflikty kulturowe i religijne³.

Kryzys demograficzny w sposób szczególny uwidacznia się w Europie, o czym świadczą statystyki. Pozostałe kontynenty utrzymają tendencję wzrostową lub utrzymają poziom ludności na obecnym poziomie. W długofalowej perspektywie Europa jest jedynym kontynentem, na którym będzie ubywało ludności. Demografia nie znosi jednak pustki. Teren opuszczany przez jedną grupę kulturową natychmiast jest zapełniany przez następną. Wymiana ludności rodzi kolejne problemy, które będą musiały być rozwiązane, w tym integracja kulturowa lub wykulturowanie się obecnej ludności i w mieszania się w nową kulturę. Wiele wskazuje, że kultura przyszłości Europy będzie miała charakter mieszany z przewagą kultury islamskiej. Tym samym Europa zbliży się do Azji, kontynentu będącego tygłem kulturowym⁴.

² Gabryszak, Magierka, (red.), 2009, s. 12.

³ Krajewska, 2006, s. 299-303.

⁴ Ištók, Terem, Čajka, Rýsová, 2010, s. 242.

Tabl.1. Struktura ludności świata według kontynentów i krajów w roku 2004 oraz struktury przewidywane w latach 2025 i 2050 (w odsetkach)⁵

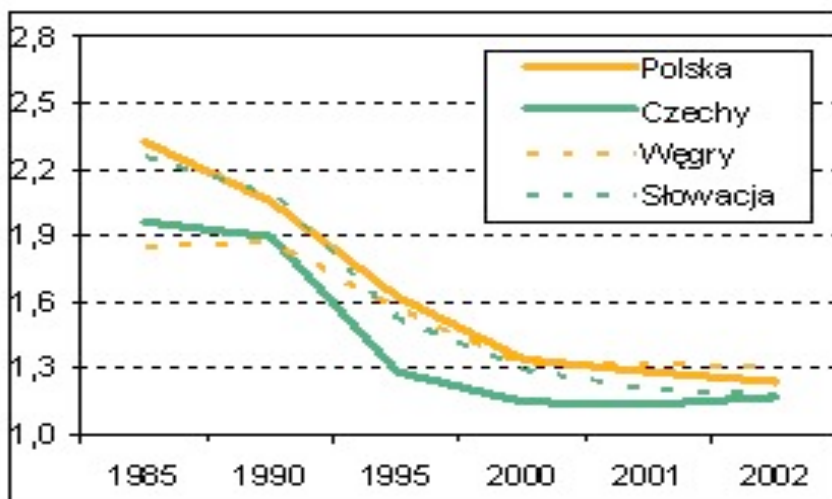
Kontynenty(kraje)	Lata		
	2004	2025	2050
OGÓLEM	100,0	100,0	100,0
Indie	17,0	17,2	17,6
Chiny	20,3	18,6	15,5
Azja i Oceania (bez Indii i Chin)	23,8	25,0	25,5
Ameryka Północna	5,1	4,9	4,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	8,6	8,6	8,4
Europa	11,4	9,1	7,2
Afryka	13,8	16,6	20,9

Źródło: *World Population Features. Long-Range World Population Projections Based on the 1998 Revision*, United Nations, 1999; *2004 World Population Data Sheet of the Population Reference Bureau*, www.prb.org.

Kryzys demograficzny i związane z nim zagrożenia uwidocznił się wyraźnie w okresie pomiędzy 1985 rokiem a 2002 r.

⁵ Tabelę podaję za: Kowalska, http://www.isnr-ng.uksw.edu.pl/teksty/strony%20tematyczne/demografia/PL_demografia.htm [2011-10-24].

Tab. 2. Współczynnik dzietności w wybranych grupach krajów Europy Środkowej i Wschodniej w okresie 1985 - 2002



Źródło: <http://www.dlaczegopolska.pl/index.php?p=art6a> [2011-10-24].

2. SKUTKI KRYZYSU DEMOGRAFICZNEGO

Według Kluza⁶ w latach 2005-2030, jako konsekwencja niżu demograficznego w obszarze państw tzw. Grupy Wyszehradzkiej, wystąpią następujące zjawiska:

- proces spadku dzietności i wydłużania czasu życia, tzw. starzenie się społeczeństwa, wzrost odsetka osób starszych w populacji,
- spadek skłonności do zakładania rodzin,
- wzrost liczby związków nieformalnych,
- opóźnianie decyzji o urodzeniu dziecka,
- decydowanie się na mniejszą liczbę dzieci,
- oczekiwany spadek ludności w wieku produkcyjnym,
- zagrożenie dla systemu emerytalnego,

⁶ Kluza, <http://www.dlaczegopolska.pl/index.php?p=art6a> [2011-10-24].

- spadek dzietności poniżej krytycznej granicy 1,35 dziecka na kobietę, co zagraża zdolności równoważenia urodzeń i zgonów z punktu widzenia ciągłości/stabilności procesów makroekonomicznych (abstrahując od współczynnika 2,1, który odnosi się do prostej zastępowalności pokoleń),
- zagrożenie emigracją do wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej (UE),
- kontynuacja spadku średniej wielkości gospodarstwa domowego z 2,7 osoby w 2005 r. do 2,3 osoby w 2030 r.

Do tego należy dodać jeszcze błędną politykę legislacyjną wielu państw, w tym Polski. Rozwiązania normatywne ukierunkowane są na zagwarantowanie „szczęścia” ludziom dorosłym w granicach maksymalnej wolności. To pod ludzi dorosłych tworzy się regulacje zrównujące związki faktyczne za równoważne małżeństwu. W tej optyce dziecko nie ma żadnego znaczenia prawnego. W systemie podatkowym dziecko traktowane jest jako luksusowy „produkt”, na który stać niewielu. Rodzice ponoszą dodatkowe koszty pośrednie, których nie ponoszą tzw. „single”. Są bardziej narażeni na utratę miejsca pracy po zakończeniu okresu urlopu wychowawczego. Ostatecznie otrzymają również niższą emeryturę.

Posiadanie dziecka stało się zatem wyłącznie sprawą jednostki, najczęściej kobiety, bez większej odpowiedzialności innych, w tym ojca. Ponadto, społeczna presja robienia kariery, kreowana przez media, sprawia, że niewiele osób decyduje się na potomstwo, które w gruncie rzeczy uniemożliwia zrobienie tej kariery i zapewnienie sobie lepszego „jutra”.

3. DEMOGRAFIA W NAUCZANIU JANA PAWŁA II I BENEDYKTA XVI

Papież Jan Paweł II był nie tylko duchownym katolickim, ale również wielkim humanistą i obrońcą praw człowieka, w tym prawa do rodziny, prawa do posiadania potomstwa i jego wychowania. W swoich dokumentach oficjalnych, zwłaszcza encyklikach, wielokrotnie powracał do kwestii demograficznych i ludzkiego życia, widząc w spadku urodzeń wielkie niebezpieczeństwo dla całej ludzkości. Wielokrotnie w swoich wystąpieniach Jan Paweł II określał zwłaszcza cywilizację europejską jako „cywilizację śmierci”, cywilizację, która nie jest przyjazna człowiekowi i życiu.

W encyklice z 1995 r. pt. *Evangelium vitae* odnosi się do postępu technicznego i technologicznego, który niestety wymierzony jest w życie człowieka zwłaszcza dzieci nienarodzonych. W numerze 4 przedmiotowej en-

cykliki Papież pisze, że czynny *jednomyślnie uważane niegdyś za przestępcze i w powszechnym odczuciu moralnym niedopuszczalne*, zyskują stopniowo społeczną aprobatę. W szczególności do walki z życiem wykorzystywana jest medycyna, chociaż powinna służyć obronie życia. Dalej pisze, że w takim kontekście kulturowym i prawnym również poważne problemy demograficzne, społeczne i rodzinne, nękające wiele narodów świata i domagające się odpowiedzialnej i czynnej reakcji ze strony społeczności narodowych i międzynarodowych, stają się przedmiotem rozwiązań fałszywych i złudnych, sprzecznych z prawdą oraz z dobrem osób i narodów.

Innym przejawem kryzysu demograficznego jest to, że przemiany demograficzne przebiegają odmiennie w różnych częściach świata. W krajach bogatych i rozwiniętych obserwuje się niepokojący spadek, czasem bardzo gwałtowny, liczby urodzin; kraje ubogie natomiast mają na ogół wysoki wskaźnik przyrostu ludności, co stwarza trudne do rozwiązania problemy w kontekście powolniejszego rozwoju gospodarczego i społecznego czy wręcz głębokiego zacofania. Wobec problemu przeludnienia krajów ubogich społeczność międzynarodowa nie podejmuje odpowiednich działań na skalę globalną — poważnej polityki rodzinnej i społecznej oraz programów zmierzających do postępu kulturowego i do sprawiedliwego podziału dóbr — nadal realizuje się natomiast różne formy polityki antynatalistycznej (nr 16).

Jan Paweł II wskazywał na konieczność rozwiązywania problemów demograficznych na poziomie międzynarodowym. Stąd w numerze 91 pisał, że: *Władze publiczne są oczywiście zobowiązane „wpływać na ukierunkowanie demografii ludności”*, ale działania te muszą zakładać i respektować pierwotną i niezbywalną odpowiedzialność małżonków i rodzin, nie mogą też uciekać się do metod sprzecznych z godnością osoby i z jej podstawowymi prawami, przede wszystkim z prawem każdej niewinnej istoty ludzkiej do życia. Jest zatem moralnie niedopuszczalna taka polityka regulacji urodzin, która zachęca lub wręcz zmusza do stosowania antykoncepcji lub dokonywania sterylizacji i aborcji.

Papież zaproponował również inną drogę rozwiązania kwestii demograficznych. *Do rozwiązania kwestii demograficznej należy dążyć zupełnie innymi drogami: rządy i różne instytucje międzynarodowe powinny przede wszystkim zmierzać do stworzenia warunków ekonomicznych, społecznych, medycznych, sanitarnych i kulturowych, które pozwolą małżonkom podejmować decyzje o prokreacji z pełną wolnością i z prawdziwą odpowiedzialnością; powinny też podejmować wysiłki, aby „wytwarzać więcej środków*

7 Katechizm Kościoła Katolickiego, nr 2372.

i sprawiedliwej dzielić bogactwo, dając wszystkim równy udział w korzystaniu z dóbr stworzenia. Trzeba szukać rozwiązań w skali całego świata, tworząc prawdziwą ekonomię wspólnoty i współdziałania w dobrach, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym”. Jest to jedyna droga szanująca godność osób i rodzin, a zarazem autentyczne dziedzictwo kulturowe narodów⁸.

W kolejnej encyklice *Redemptoris missio* z 1990 r. Papież Jan Paweł II odniósł się do misyjnej działalności kościoła Katolickiego oraz problemów, jakie w związku z tym występują. W numerze 35 Papież zwracał uwagę na nierównomierny przyrost naturalny ludzi pomiędzy Południem i Wschodem świata a Północą i Zachodem. Dla Kościoła sprawia to, że rosną liczebnie te kręgi kulturowe, które nie znają przepowiadania Kościoła.

Z kolei w encyklice *Sollicitudo rei Socialis* z 1987 r. Jan Paweł II mówił o problemach demograficznych w nawiązaniu do encykliki Pawła VI⁹. Papież pisał: *Nie można zaprzeczyć, że istnieje, zwłaszcza w strefie Południa naszej planety, problem demograficzny utrudniający rozwój. Warto tu zaznaczyć, że w strefie Północy ten problem ma cechy odwrotne: tam niepokoi spadek przyrostu urodzeń i związane z tym starzenie się ludności, niezdolnej do biologicznej odnowy. Zjawisko to samo w sobie utrudnia rozwój. Tak jak nie jest ścisłe twierdzenie, że trudności pochodzą jedynie z wyżu demograficznego, tak nie zostało również dowiedzione, że każdy wzrost demograficzny nie da się pogodzić z planowanym rozwojem.*

I pisał dalej: *Z drugiej strony bardzo niepokojące wydają się prowadzone w wielu krajach systematyczne kampanie przeciw przyrostowi naturalnemu, podejmowane z inicjatywy ich rządów nie tylko wbrew tożsamości kulturowej i religijnej tychże ludów, ale również wbrew naturze prawdziwego rozwoju. Często te kampanie są wymuszane i finansowane przez kapitały pochodzące z zagranicy, niekiedy zaś od nich bywają wręcz uzależnione pomoce i opieka ekonomiczno-finansowa. W każdym razie przejawia się w tym zupełny brak poszanowania wolnej decyzji zainteresowanych osób, mężczyzn i kobiet, poddanych nierzadko bezwzględny naciskom, również ekonomicznym, mającym podporządkować ich tej nowej formie przemocy. Właśnie ludy najuboższe doznają takich krzywd: doprowadza to niekiedy do pojawiania się tendencji do rasizmu lub sprzyja wprowadzaniu pewnych, również rasistowskich form eugenizmu.*

⁸ JAN PAWEŁ II, Przemówienie na otwarciu obrad IV Konferencji Ogólnej Episkopatu Ameryki Łacińskiej w Santo Domingo (12 października 1992), 15: AAS 85 (1993), 819.

⁹ Enc. *Populorum progressio*, 37: l.c., ss. 275 i n.

Papież Benedykt XVI w encyklice *Caritatis in veritate* z 2009 r. (nr 44) podkreśla, że błędem jest uważanie wzrostu ludności za przyczynę niedorozwoju, również z punktu widzenia ekonomicznego. Faktem bowiem jest, że wzrostowi liczby urodzeń w jednym miejscu na świecie towarzyszy spadek urodzeń w drugim, zwłaszcza w Europie. W krajach wysokorozwiniętych nie tylko spada liczba urodzeń, ale wydłuża się średni wiek życia człowieka, przez co społeczeństwo się starzeje. Jednocześnie Papież uznaje potrzebę prowadzenia odpowiedzialnej prokreacji, która jest częścią integralnego rozwoju ludzkości.

4. PROBLEMY DEMOGRAFICZNE A DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Pogłębia on niekorzystne tendencje społeczne i ekonomiczne, powoduje konieczność podjęcia konkretnych działań nie tylko przez poszczególne państwa członkowskie, ale również przez organy Unii Europejskiej. W efekcie Europa zmierza się z kwestią starzejącego się społeczeństwa, braku pokolenia odtwórczego, rosnących nakładów na renty, emerytury i służbę zdrowia, brakiem integracji kulturowej ludności napływowej. Analiza tych przejawów powoduje konieczność podejmowania działań, które zmierzałyby do odwrócenia tej niekorzystnej tendencji, przynajmniej w Europie¹⁰.

Starzejąca się Europa zmusiła jej przywódców do zajęcia się jednym z głównych problemów człowieka. Podczas wiosennego spotkania Rady Europy w 2007 r. przedstawiono przedstawicielom państw członkowskich znaczenie dla Europy strategii politycznych przyjaznych rodzinie. Najważniejszym jednak punktem obrad było wypracowanie strategii pt. *Pakt na rzecz rodziny*, która została zawarta w konkluzjach Rady Europy¹¹.

Stanowisko Rady zostało poprzedzone licznymi działaniami legislacyjnymi. W komunikacie Komisji Europejskiej zatytułowanym *Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości*¹² podkreślono konieczność szukania skutecznej odpowiedzi na zmiany demograficzne oraz niski wskaźnik urodzeń. Najważniejsze jednak stwierdzenie w tym dokumencie dotyczy stworzenia strategii politycznych przyjaznych rodzinie.

10 Romańczuk, 2006, s. 109-116.

11 2007/C 163/01.

12 Dok. 14114/06 [COM (2006) 571 wersja ostateczna.

W rezolucji Rady z dnia 22 lutego 2007r.¹³ stwierdzono, że zmiany demograficzne nie wykluczają możliwości połączenia woli posiadania dzieci z karierą zawodową. Takie założenie jest możliwe do zrealizowania poprzez równomierne zaangażowanie się kobiet i mężczyzn w proces wychowania dzieci. Konieczność większego zaangażowania się mężczyzn w obowiązki rodzicielskie wynika, z faktu że kobiety osiągnęły wysoki stopień uczestnictwa w życiu zawodowym. Na ten fakt wskazano w raporcie demograficznym przedłożonym przez służby Komisji w dniu 14 maja 2007r.

Monitorowaniem zmian zachodzących w demografii zajmuje się Grupa Wysokiego Szczebla ds. Demografii powołana na podstawie decyzji Komisji z dnia 25 maja 2007r. Ponadto każde Państwo Członkowskie ma obowiązek formułowania strategii politycznych wspierających rodzinę i zgodnych z krajową polityką publiczną.

Duże znaczenie dla poprawnej polityki UE w zakresie wspierania rodzin, zwłaszcza posiadających dzieci, posiada plan działań Komisji na rzecz równości kobiet i mężczyzn¹⁴ oraz pakt na rzecz równości płci, przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2006 r., w których strategię polityczne pomagające godzić pracę z życiem prywatnym i rodzinnym są traktowane priorytetowo i mają się przyczyniać do osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn.

Z punktu widzenia ludzi młodych znaczenie posiada Europejski Pakt na rzecz Młodzieży przyjęty przez Radę Europejską w marcu 2005 r. W dokumencie tym podkreśla się konieczność lepszego godzenia pracy z życiem rodzinnym i prywatnym. Celem takiego założenia jest umożliwienie młodym ludziom założenia rodziny i zapewnienie pełnego uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu lub rozpoczęcie w tym samym czasie życia zawodowego.

Pewne *novum* w polityce UE stanowi opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 14 marca 2007r.¹⁵ (1). Jest to bowiem pierwszy dokument, w którym w ciągu kilku ostatnich lat stwierdzono, że rodzina stanowi źródło dobrobytu gospodarczego, szczególnie w sytuacji, gdy oboje rodzice mogą pracować zarobkowo. Stąd UE zachęca Państwa Członkowskie do włączania wymiaru rodzinnego do ich polityk gospodarczych i społecznych. UE pragnie korzystać z najlepszych wzorców promujących trwałą politykę rodzinną.

13 Dok. 6216/1/07.

14 Dok. 7034/06.

15 Dok. SOC/245—CESE 423/2007.

5. RODZINA W PERSPEKTYWIE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Rozwój gospodarczy UE obecnie oparty jest o założenia Strategii Lizbońskiej z 2000 r. Celem tej strategii jest m.in. wzrost zatrudnienia oraz stworzenie otwartej polityki na rzecz ochrony socjalnej i integracja społeczna. Te cele mają służyć lepszemu godzeniu życia rodzinnego, prywatnego i zawodowego. Takie postanowienia były odpowiedzią na zachodzące już wówczas zmiany demograficzne.

W ramach celów szczegółowych w Strategii Lizbońskiej postanowiono, że do roku 2010 zwiększy się udział kobiet zatrudnionych do 60%. W 2001r. sformułowano wezwanie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie do opracowania wskaźników dotyczących świadczenia usług opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu oraz systemów zasiłków rodzinnych.

W 2002 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie podjęto zobowiązanie, że do roku 2010 zostanie zapewniona opieka nad co najmniej 90% dzieci w wieku 3–6 lat oraz nad co najmniej 33% dzieci poniżej 3. roku życia. Ważnym celem szczegółowym jest walka z ubóstwem wśród dzieci. Takie wezwanie Państwa Członkowskie pojęły podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2006 r.¹⁶ W marcu 2007 r.¹⁷ rada Europejska ponownie wezwała do podjęcia kroków koniecznych do szybkiej i znaczącej redukcji ubóstwa dzieci przez zapewnienie dzieciom równych możliwości niezależnie od tego, z jakiego środowiska pochodzą.

Komisja zapowiedziała, że w 2008 r. zostanie przedstawiony komunikat w sprawie opieki nad dziećmi. W komunikacie tym zostanie dokonana ocena postępów poczynionych przez Państwa Członkowskie w zakresie rozwoju polityki rodzinnej.

6. PRZYCZYNY NIEKORZYSTNYCH ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH W ŚWIETLE KONKLUZJI RADY EUROPY

W konkluzjach Rady wylicza się skutki zmian demograficznych. Najważniejszym skutkiem jest zmiana struktury życia społecznego oraz zmiany zachodzące w gospodarce. Stąd odwrócenie niekorzystnych trendów w tych obszarach wymaga stworzenie spójnych długoterminowych strategii.

Niskie wskaźniki urodzeń w wielu państwach europejskich nie od-

¹⁶ Dok. 7775/1/06 REV 1 (pkt 72).

¹⁷ Dok. 7224/07 (pkt 19).

zwierciadlają bardzo często osobistych preferencji kobiet i mężczyzn. W wielu przypadkach są wyrazem ich sytuacji społecznej i braku równowagi społecznej. W praktyce nie zawsze respektowane są założenia równości płci. Szczególnie dla kobiety staje się coraz trudniejsze godzenie pracy z życiem rodzinnym i prywatnym. Kobiety są przytłoczone przeszkodami i kosztami, wychowywania dzieci, opieki nad członkami rodziny. Na to nakłada się brak przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki nad dziećmi i innymi osobami tego wymagającymi.

Odwroćenie niekorzystnych trendów demograficznych wymaga lepszego wsparcia rodzin i poprawy losu dzieci, w szczególności poprzez poprawę jakości życia i zwiększenie rozwoju gospodarczego Europy. Pomimo ogromnego postępu cywilizacyjnego konieczne jest dalsze wspieranie równości szans dzieci i młodzieży, niezależnie od ich pochodzenia, zwłaszcza w odniesieniu do kształcenia, szkolenia i włączania się w wysoce produktywne życie zawodowe.

7. ZRÓWNOWAŻONA STRATEGIA ROZWOJU RODZINY

Zrównoważony rozwój gospodarczy Europy, zwłaszcza Państw Członkowskich Unii Europejskiej zmusza do wprowadzenia zrównoważonych strategii politycznych dotyczących rodziny. Celem tego zrównoważonego rozwoju jest zwiększanie spójności społecznej i zapewnianie znacznego rozwoju gospodarczego wszystkich społeczeństw.

Dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju we wszystkich Państwach Członkowskich konieczne jest uwzględnienie środków krajowych w następujących obszarach:

— poprawa infrastruktury socjalnej dla rodzin, co ma umożliwić ludziom, którzy mają kogoś pod opieką, podjęcie i utrzymanie pracy, zapewniając w szczególności przystępne cenowo i dobrej jakości usługi opieki nad dziećmi i innymi członkami rodziny, obejmujące dostępność poradnictwa, kursów dla rodziców oraz szkoleń dla opiekunów, a także dzienną opiekę i obiekty służące spędzaniu wolnego czasu przeznaczone dla młodzieży;

— precyzyjniejsze kierowanie zasiłków rodzinnych w celu lepszego wyrównywania kosztów wychowania dzieci, w tym w okresach bezpośrednio po urodzeniu, przy odpowiednim uwzględnieniu szczególnych potrzeb samotnych rodziców i rodzin wielodzietnych, a także wspieranie ich w wypełnianiu obowiązków związanych z opieką nad innymi członkami

rodziny;

— korzystniejsze warunki organizacji pracy i czasu oraz osiąganie lepszej równowagi między bezpieczeństwem socjalnym a elastycznym rynkiem pracy w ciągu całego życia z korzyścią dla życia rodzinnego, w tym w szczególności odpowiednie warunki korzystania z urlopu rodzicielskiego i opiekuńczego, zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, lepszy dostęp do możliwości uczenia się przez całe życie i zapewnianie równości płci w kwestiach zatrudnienia, zwłaszcza przez zwalczanie stereotypów związanych z płcią.

Strategia rozwoju rodziny wymaga przygotowania przez Państwa Członkowskie odpowiednich trwałych strategii politycznych dotyczących rodziny. Jest to możliwe poprzez wykorzystanie wsparcia ze strony odwołanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz unijnych celów spójności społecznej.

8. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA PAKTU NA RZECZ RODZINY

Pakt na rzecz rodziny stanowi platformę wymiany poglądów i wiedzy. Oznacza trwałe zobowiązanie Unii Europejskiej do zajmowania się kwestiami związanymi ze strategiami politycznymi przyjaznymi rodzinie, do wspierania się nawzajem w poszukiwaniu wybiegających w przyszłość odpowiedzi politycznych i do udostępniania wiedzy i doświadczeń wszystkim stronom, w celu wzmocnienia wspólnych wysiłków. W tym celu na szczeblu Europy nie będą tworzone nowe struktury, lecz w sposób spójny, skuteczny i ukierunkowany wykorzystane zostaną istniejące instrumenty, zasoby i organy.

Podstawowym instrumentem tworzącym *Pakt na rzecz rodziny* jest uwzględnianie w pracach europejskich komitetów i grup eksperckich, formułujących politykę, potrzeb rodzin, w szczególności tych, które opiekują się dziećmi lub osobami starszymi, lub chorymi.

Szczególne znaczenie dla funkcjonowania Paktu posiada Komitet ds. Ochrony Socjalnej i Komitet Zatrudnienia. Pomagają one w lepszym zrozumieniu strategii politycznych na rzecz rodziny, a przez co są skuteczniejsze w zapewnianiu rodzinom odpowiednich warunków życia, w godzeniu pracy z życiem rodzinnym i w zapobieganiu ubóstwu. Działania obu Komitetów pozwalają na lepsze wsparcie udziału rodziców w rynku pracy oraz stworzenie warunków pracy przyjaznych rodzinom.

Kolejnym organem mającym realizować założenia Paktu jest Grupa

Wysokiego Szczebla ds. Demografii. Grupa ta jako organ doradczy Komisji, powinna przyczynić się do dokonania ogólnej oceny sposobów radzenia sobie z wyzwaniami demograficznymi, w szczególności ma stymulować wymianę dobrych wzorców i strategii politycznych przyjaznych rodzinie. Komisja zapewnia komplementarność prac grupy wysokiego szczebla i prac tych dwóch komitetów oraz Grupy Wysokiego Szczebla ds. Uwzględniania Problematyki Płci.

9. SYNERGIA PAKTU Z INNYMI DZIAŁANAMI WSPÓLNOTOWYMI

Jednym z podstawowych zadań całej polityki wspólnotowej jest synergia działań. Również działania przewidziane wewnątrz Paktu muszą być skoordynowane z działaniami innych instytucji unijnych, Państw Członkowskich, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Celem tej synergii jest wzajemne korzystanie ze swoich doświadczeń i wykorzystywanie ich do poprawy warunków życia rodzin.

Synergia działań Paktu z innymi politykami UE dokonuje się poprzez następujące środki:

— Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy winna dążyć do ułatwienia wymiany doświadczeń, wzorców postępowania i innowacyjnych podejść do strategii politycznych przyjaznych rodzinie. Takie działanie może być ustanowione poprzez stworzenie ośrodka monitorującego, który będzie we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi gromadzić informacje, przetwarzać je i udostępniać. Szczególne znaczenie ma informacja na temat inicjatyw na rzecz rodziny o zasięgu lokalnym i regionalnym oraz podejmowanych przez przedsiębiorstwa, w szczególności tych, dotyczących lepszego godzenia pracy z życiem rodzinnym i prywatnym;

— Promowanie badań dotyczących sytuacji rodzin oraz strategii politycznych przyjaznych rodzinie. Pogłębienie wiedzy o skuteczności takich strategii oraz sposobach ich współgrania z pokrewnymi dziedzinami polityki, a także wpływu na warunki socjalne, ekonomiczne i kulturowe. Badania takie winny być promowane w ramach 7. Ramowego Programu w zakresie badań naukowych.

— Grupa Wysokiego Szczebla ds. Demografii winna ułatwiać wymianę poglądów z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, tak, by włączyć je w opracowanie „Paktu na rzecz rodziny”;

— Właściwe uwzględnienie kwestii rodzinnych w przyszłych rapor-

tach demograficznych oraz w przyszłych forach demograficznych, z których pierwsze odbędzie się w roku 2008;

— Zagwarantowanie, że podmioty lokalne i regionalne w Europie, które chcą organizować fora i tworzyć partnerstwa miast i regionów, będą mogły czerpać korzyści z międzynarodowej wymiany bezpośrednich doświadczeń określonych dzięki wyżej wspomnianej działalności badawczej oraz pracom forum demograficznego, Grupy Wysokiego Szczebla ds. Demografii i ośrodka monitorującego;

— Wykorzystywanie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie do opisywania co dwa lata stanu ich przygotowań na zmiany demograficzne, z wykorzystaniem rocznego sprawozdania z postępów prac. Ocena postępów osiągniętych przez „Pakt na rzecz rodziny” i prezentacji jego osiągnięć będzie dokonana podczas Europejskiego Forum Demograficznego w roku 2010;

10. DZIAŁANIA NA RZECZ RODZINY POZA PAKTEM

Pakt jako niezinstytucjonalizowana forma działania UE na rzecz rodziny pozwala na podejmowanie rozlicznych działań poza nim, jak np. wykorzystywanie okazji do wymiany poglądów i doświadczeń, jakie oferuje „Pakt na rzecz rodziny”, w szczególności wnoszenia niezbędnego wkładu w prace Grupy Wysokiego Szczebla ds. Demografii.

Podjęcie ścisłej współpracy z partnerami społecznymi oraz włączenie przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych w przygotowanie i organizację lokalnych, regionalnych i krajowych forów demograficznych i poświęconych kwestiom związanym z rodziną. Fora te mogłyby być wykorzystywane do tworzenia trwałych sojuszy lepiej służących działaniom przyjaznym rodzinie, z uwzględnieniem wszystkich ważniejszych czynników wpływających na jakość życia rodzinnego.

Wykorzystanie oferowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inne odpowiednie europejskie instrumenty finansowe możliwości zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego lokalnym, regionalnym i krajowym inicjatywom na rzecz rodziny, takim jak organizowanie krajowych, regionalnych i lokalnych forów i partnerstw promujących zatrudnienie dzięki lepszemu godzeniu pracy z życiem rodzinnym i prywatnym przez ułatwianie dostępu do opieki nad dziećmi i osobami wymagającymi opieki oraz przez dostosowywanie organizacji pracy do potrzeb rodzin.

Przyjęcie odpowiednich środków mających na celu promowanie rów-

nego podziału obowiązków związanych z opieką między kobiety i mężczyzn. W Unii Europejskiej poświęca się wiele miejsca równości mężczyźni i kobiecie. Jest to działanie skądinąd niezwykle pożyteczne i konieczne. Może ono jednak prowadzić do przeakcentowania potrzeby robienia kariery przez kobietę. W konsekwencji, brak czasu oraz sił witalnych, brakowało będzie czasu na zrodzenie i wychowanie dziecka. Unia Europejska w tej perspektywie ustanowiła programy, dzięki którym kobieta po urodzeniu dziecka może powrócić na rynek pracy. W praktyce jednak bywa to niekiedy niezwykle trudne.

PODSUMOWANIE

Już w dwudziestym wieku zauważono, że demografia jest ściśle powiązana z bezpieczeństwem kulturowym, bezpieczeństwem państwa, a przede wszystkim z rozwojem ekonomicznym. Wzrost demograficzny występuje w krajach słabo rozwiniętych, zaś niż demograficzny występuje w krajach rozwiniętych gospodarczo. W latach sześćdziesiątych w ramach ONZ wprowadzano w różnych regionach świata, zwłaszcza w Indiach i Chinach, program regulacji urodzeń. Program ten znalazł następnie odzwierciedlenie w ustawodawstwach wielu krajów.

Kwestie demograficzne stały się przedmiotem rozważań w encyklikach Jana Pawła II i Benedykta XVI. Obaj zwrócili uwagę na potrzebę uznania przez władze publiczne prawa rodziny do decydowania o zrodzeniu i wychowaniu dziecka. Jednocześnie podkreślili obowiązek władzy publicznej, państwowej czy międzynarodowej do prowadzenia rozsądnej polityki demograficznej, zwłaszcza takiej, która zmierzałaby do wyrównania tendencji demograficznych pomiędzy Północą a Południem Świata. Podkreśla się również fakt starzenia się Europy i powolnego jej wymierania. Stąd nie bez przyczyny Jan Paweł II pewne obszary kultury europejskiej określał jako „cywilizacja śmierci”.

Negatywne tendencje demograficzne, zwłaszcza spadek urodzeń czy wydłużający się okres życia człowieka, nie są korzystne dla rozwoju ekonomicznego państw tzw. grupy Wyszehradzkiej. Prognozy długofalowe wskazują jednoznacznie, że jest to tendencja trwała, godząca w byt i bezpieczeństwo tych państw.

Kryzys demograficzny Europy, dający się odczuć w wymiarze społecznym i gospodarczym, powodował konieczność podjęcia odpowiednich kroków na szczeblu Unii Europejskiej, zmierzających do jego złagodzenia

lub zażegnania. W tym celu Rada Europy powołała *Pakt na rzecz rodziny*. Jest to niezinstytucjonalizowana forma działania UE, oparta na polityce synergii i założeniach Strategii Lizbońskiej z 2000r.

W ramach Paktu konieczne jest dokonanie wymiany informacji na temat stanu rodzin mających dzieci i ich jakości życia. Zbieraniem i gromadzeniem tych informacji zajmuje się wiele organizacji europejskich. Ponadto ważne jest tworzenie polityki przyjaznej rodzinie poprzez umożliwianie powrotu kobietom po okresie wychowawczym na rynek pracy. Założeniem jest bowiem, ażeby rodzina i posiadanie dzieci nie stanowiły przeszkody w karierze zawodowej.

Takie założenia i działania podejmowane przez Radę Europy są ze wszech miar właściwe i pożyteczne. Wydaje się jednak, że nie jest zasadne stawianie na tym samym poziomie kariery zawodowej i posiadania rodziny. Naturalnie należy dążyć do zniesienia dyskryminacji rodziny, zwłaszcza kobiet posiadających dzieci. Taka dyskryminacja jest pokłosiem wieloletniej propagandy antyrodzinnej i antychrześcijańskiej. W skutek czego została zachwiana wartość rodziny jako takiej. Dopiero kryzys ekonomiczny sprawił, że powrócono do doceniania wartości rodziny i jej wkładu do społeczeństwa. Stąd należy być zadowolonym z tak cennej inicjatywy podjętej przez Radę Europy, zmierzającą do budowy *Paktu na rzecz rodziny*.

REFERENCES

1. Gabryszak, R, Magierka, D. (2009). Wprowadzenie do polityki społecznej, Warszawa: Difin.
2. Ištók, R. Terem, P. Čajka, P. Rýsová, L. (2010). Politická geografia. Banská Bystrica: Wydawnictwo UMB.
3. Jan Paweł II, Przemówienie na otwarciu obrad IV Konferencji Ogólnej Episkopatu Ameryki Łacińskiej w Santo Domingo (12 października 1992), 15: AAS 85 (1993), 819.
4. Katechizm Kościoła Katolickiego. (1994). Poznań: Pallotinum.
5. Kluz, S. (2011). Makroekonomiczne konsekwencje procesów demograficznych, [w:] <http://www.dlaczegopolska.pl/index.php?p=art6a> [2011-10-24].
6. Kowalska, I. (2004). Sytuacja demograficzna w Polsce na tle Europy i Świata, [w:] http://www.isnr-ng.uksw.edu.pl/teksty/strony%20tematyczne/demografia/PL_demografia.htm [2011-10-24].

7. Krajewska, A. (2006). Migracje i potrzeba wielokulturowej edukacji, [w:] Dammacco, G. Sitek, B. (2006). Swobodny przepływ osób w perspektywie europejskiego procesu integracji, Bari-Olsztyn: Wydawnictwo UWM, s. 299-303.
8. Paweł VI. (1967). Encyklika Populorum progressio. http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pawel_vi/encykliki/populorum_progressio_26031967.html [2012-03-21].
9. Romańczuk, M. (2006). Swobodny przepływ osób a zjawisko internacjonalizacji terroryzmu, [w:] Dammacco, G. Sitek, B. Swobodny przepływ osób w perspektywie europejskiego procesu integracji, Bari-Olsztyn: Wydawnictwo UMW, s. 109-116.

**III. BEZPIECZEŃSTWO
WEWNĘTRZNE
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
– PROBLEMY I INSTYTUCJE**





Visegrad Group Safety



TOMASZ BĄK

EDUCATION FOR PUBLIC SAFETY

EDUKACJA SPOŁECZEŃSTWA DLA BEZPIECZEŃSTWA

gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk

Centrum Studiów nad Terroryzmem, Wyższa Szkoła Informatyki
i Zarządzania w Rzeszowie

tbak@wsiz.rzeszow.pl

ABSTRACT

The biggest threat in the twenty-first century is not a military conflict and non-military dangers. The greatest enemy of peace is global terrorism. Every year the number of attacks gradually increases. An important role of the government, universities and other public and private organizations is educating the public about the possible dangers. This article presents the role of education for the public safety. Issues raised in the current threats and ways to counter them. The author of this paper describes the role of the police, The Internal Security Agency and Rescue Call Centre in counteracting terrorism attacks. The article highlights the important role of education for the public safety. Particular attention has been paid to the necessity of the education of children and youth. This article presents curricula prepared and approved by the Ministry of Education for primary, middle and high schools involving the education of children and adolescents. The role of universities and NGOs in this process has been underlined as well.

KEYWORDS: *terrorism, assassination, internal security, national security, education for safety*

WPROWADZENIE

Koniec XX a zwłaszcza początek XXI wieku charakteryzuje się poważnymi zmianami i pojawieniem się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym również i Polski. Coraz rzadziej mówi się o zagrożeniach militarnych a coraz częściej o niemilitarnych. Katastrofy i klęski żywiołowe stwarzają poważne zagrożenia dla współczesnego świata.

ta. Jednak terroryzm stał się swoistą „dumą” XXI wieku, niosąc za sobą zniszczenia oraz tysiące zabitych i rannych.

1. TERRORYZM JAKO ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Ilość zamachów terrorystycznych rośnie z roku na rok. Jak podaje Departament Stanu USA w corocznym *Country Reports on Terrorism*, w 2009 roku na świecie doszło do 11 tysięcy ataków terrorystycznych w 83 państwach, w których zginęło ponad 15700 osób.

Biorąc pod uwagę jeden tylko miesiąc 2011 roku – sierpień - wybrany losowo z wielu innych do analizy, zauważymy, że był to okres, w którym doszło na świecie do 1054 zamachów terrorystycznych w 39 różnych krajach. Wydarzenia te pochłonęły 1585 ofiar i spowodowały zranienie 2487 osób. Podczas tego okresu nastąpił wyraźny wzrost zamachów w Iraku, Afganistanie, Pakistanie, Indiach, Rosji i Meksyku.

Dane te bardzo dobrze przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Zamachy terrorystyczne na świecie w sierpniu 2011r¹.

Państwo	Liczba zamachów	Zabici	Ranni	Uprowadzeni
Irak	240	269	911	2
Afganistan	205	312	357	8
Pakistan	192	378	534	19
Indie	103	66	51	10
Meksyk	37	138	28	10
Rosja	30	41	59	0
Kolumbia	29	51	66	3
Tajlandia	29	35	50	0
Somalia	24	25	36	22
Jemen	23	53	56	4
Turcja	23	25	67	8

¹ *Monthly Report – August 2011*, Centre of Excellence Defence Against Terrorism - www.tmmm.tsk.tr [18.03.12]

Filipiny	21	14	37	1
Algieria	18	73	98	0
Izrael	15	9	48	0
Nepal	13	4	1	0
Nigeria	9	51	40	1
Syria	8	15	19	3
Wielka Brytania	6	0	0	0
Indonezja	3	21	7	0
Sudan	3	5	9	1
USA	3	0	0	0
Brazylia	2	6	1	0
Burundi	2	2	5	0
Myanmar	1	7	1	0
Dania	1	1	1	0
Gwatemala	1	1	0	0
Nikaragua	1	1	0	0
Egipt	1	0	3	0
Niemcy	1	0	1	0
Irlandia	1	0	1	0
Libia	1	0	0	4
Iran	1	0	0	0
Włochy	1	0	0	0
Arabia Saudyjska	1	0	0	0
Korea Południowa	1	0	0	0
Bośnia i Hercegowina	1	0	0	0
Bangladesz	1	0	0	0
Benin	1	0	0	0
Chile	1	0	0	0

Razem	1054	1585	2487	96
--------------	-------------	-------------	-------------	-----------

Źródło: Monthly Report – August 2011, Centre of Excellence Defence Against Terrorism

Terroryzm nie zawsze jednak był postrzegany przez państwa, zwłaszcza europejskie, w sposób właściwy. Poświęcano tej kwestii niewiele uwagi. Mało było debat politycznych na temat natury i źródeł terroryzmu czy implikacji terroryzmu dla poszczególnych państw. Dopiero wydarzenia z 11 września 2001 roku oraz szereg ataków terrorystycznych w Anglii, Hiszpanii, Iraku, Turcji oraz w innych miejscach w jaskrawy sposób wskazały, że walka z terroryzmem musi zachować najwyższy priorytet wśród działań państw, zwłaszcza tych będących członkami Unii Europejskiej czy NATO.

Jak widać, terroryzm już na samym początku XXI w. stał się największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym system bezpieczeństwa każdego państwa powinien być tak przygotowany, aby mógł skutecznie przeciwstawić się zagrożeniom zamachami terrorystycznymi i zapewnić bezpieczeństwo struktur państwa i swoich obywateli.

Jeszcze kilka lat temu wydawało się, że prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia terrorystycznego na terytorium Polski jest znikome. Aktualnie, moim zdaniem, stanowi ono jedno z największych wyzwań. Zwłaszcza w aspekcie przyjęcia przez nasz kraj Prezydencji w Unii Europejskiej czy też organizacji Euro 2012.

2. EDUKACJA SPOŁECZEŃSTWA DLA BEZPIECZEŃSTWA

Istotnym czynnikiem, a według mnie najistotniejszym, jest świadomość społeczeństwa i przygotowanie go na ewentualność spotkania z sytuacją zamachu terrorystycznego. W dalszym ciągu wszechstronnie uważa się, że żyjemy w kraju, któremu nic nie zagraża, a na pewno już nie zamachy terrorystyczne. Nic bardziej mylącego. Oczywiście nie chodzi tutaj o fakt straszenia naszego społeczeństwa i wprowadzania poczucia zagrożenia. Chodzi o przygotowanie społeczności do wspólnego przeciwstawienia się takim zamachom, umiejętności specyfikowania zagrożeń oraz właściwej reakcji w sytuacji znalezienia się w rejonie zamachu. Zresztą przygotowanie do tego typu sytuacji z pewnością będzie użyteczne, kiedy wystąpią innego typu zagrożenia, takie jak: klęski żywiołowe, awarie techniczne etc.

Pośród szerokiej skali realizowanych przedsięwzięć ważną rolę speł-

niają zadania w zakresie szkolenia i edukacji społeczeństwa. Szeroko pojęte szkolenie i edukacja powinny dotyczyć:

- funkcjonariuszy służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa,
 - wszystkich służb ratowniczych i ich funkcjonariuszy,
 - pracowników służb ochraniających ważne obiekty państwowe i infrastruktury krytycznej,
 - każdego obywatela, a w tym:
 - pracowników zakładów pracy i firm,
 - uczniów wszystkich poziomów szkolnictwa, począwszy od szkół podstawowych do uczelni wyższych włącznie.

Każdy obywatel zamieszkujący nasz glob powinien mieć świadomość, że być może od niego zależy, czy udaremniona zostanie próba ataku terrorystycznego, a co za tym idzie, czy uchronione zostanie niejedno ludzkie życie. Dla przeciwdziałania terroryzmowi elementarne znaczenie ma edukacja społeczeństwa poprzez systematyczne zwiększanie świadomości wśród społeczeństwa i wskazywanie niebezpieczeństw, na jakie może być narażone, jeśli zaniechany zostanie przepływ informacji o zdarzeniach, mogących wzbudzać zaniepokojenie. Stąd częste apele kierowane do społeczeństwa o korzystanie z „gorących linii” z policją lub służbami specjalnymi i powiadamianie ich np. o porzuconych w miejscach publicznych bagażach, nietypowych zachowaniach osób itp.

W Polsce funkcjonują cztery telefoniczne numery alarmowe (997, 998, 999 i 112). W niektórych większych miastach uruchomione zostały Centra (tzw. Centrum Powiadamiania Ratowniczego) przyjmowania zgłoszeń o zagrożeniach (dla straży pożarnej, pogotowia ratunkowego i policji). W dużych miastach szczególnie w środkach komunikacji miejskiej, na dworcach umieszczono informacje o potencjalnych zagrożeniach i sposobach reagowania w przypadku ich zaistnienia. Tylko współdziałanie obywateli z organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, również z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, może zapobiec zamachowi terrorystycznemu na terenie naszego kraju.

Aby doskonalić ten system niezbędna jest ogólnokrajowa kampania edukacyjno-informacyjna, która dostarczy społeczeństwu wiedzy na temat zagrożenia i sposobów zachowania się w sytuacji kryzysowej.

W tym celu Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego poprzez Centrum

Antyterrorystyczne (CAT) we współdziałaniu z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB) publikuje na swoich stronach internetowych oraz na specjalnie stworzonej stronie www.antyterroryzm.gov.pl poradniki pokazujące, jak zwykły obywatel powinien zachowywać się w sytuacjach kryzysowych.

3. INICJATYWY NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA PODEJMOWANE W SZKOLNICTWIE

Wieloletnie doświadczenia wykazały, że najbardziej racjonalnym, efektywnym, najtańszym, w sumie optymalnym sposobem powszechnego przygotowania obronnego społeczeństwa jest kształcenie młodzieży, stanowiące integralną część procesu dydaktyczno-wychowawczego szkoły. Problematyka bezpieczeństwa i obronności ma szeroki kontekst edukacyjny, bowiem można ją odnaleźć zarówno w wychowaniu patriotycznym, jak i edukacji obywatelskiej, w edukacji ekologicznej, w wychowaniu do aktywnego udziału w życiu gospodarczym, w wychowaniu fizycznym, a także edukacji prozdrowotnej².

Przygotowane i zatwierdzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej programy nauczania dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych zakładają przygotowanie dzieci i młodzieży – od pierwszych klas szkoły podstawowej – do nabycia umiejętności niezbędnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, zachowań w sytuacji zaistniałego niebezpieczeństwa, zdobycia sprawności ratowania siebie i innych³.

Postanowiono o wprowadzeniu w szkołach nowego przedmiotu, „Edukacja dla Bezpieczeństwa”. Kierunek kształcenia przeniesiony został ze zdecydowanie proobronnego na bezpieczeństwo ogólne i przygotowanie na wypadek zagrożeń życia i zdrowia. Edukacja dla bezpieczeństwa nie zawiera również tematyki szkolenia strzeleckiego oraz terenoznawstwa. Ponadto zakres tematyczny edukacji dla bezpieczeństwa w znacznie szerszym stopniu odnosi się do zagadnień z zakresu ratownictwa medycznego i zachowania w sytuacjach kryzysowych.

Ministerstwo edukacji podjęło taką decyzję, by dostosować program nauczania do wymogów współczesności i Unii Europejskiej. Chodzi o to, by nastolatki uczyły się, jak zachowywać się w warunkach pokoju, a nie wojny⁴.

² Cieślarczyk, Kunikowski, Loranty, Wierzbicki, 2008, s. 55.

³ Tamże, s. 56.

⁴ Wypowiedź Zbigniewa Marciniaka, Wiceministra Edukacji dla czasopisma

Na zajęciach z edukacji dla bezpieczeństwa gimnazjaliści i licealiści dowiedzą się jak postępować w przypadku pożaru, powodzi, wypadku drogowego czy ataku terrorystycznego. Nauczą się, jak udzielać pierwszej pomocy i jak ewakuować szkołę oraz co zrobić w przypadku poparzenia, wyziębienia i przegrzania, zatrucia pokarmowego i chemicznego, porażenia prądem oraz złamania i zwichnięcia.

4. ROLA WYŻSZYCH UCZELNI W EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA

Również i uczelnie wyższe muszą zostać włączone w przedsięwzięcia poprawiające stan zabezpieczenia uczelni przed ewentualnym atakiem terrorystycznym. Stan bezpieczeństwa w tym zakresie stanowi pochodną podjętych działań planistyczno-koncepcyjnych oraz edukacyjnych i praktycznych. Dlatego niezbędne jest posiadanie przez każdą uczelnię procedur postępowania i planów działania (ewakuacji) w sytuacjach nadzwyczajnych, zagrażających zdrowiu i życiu ludzi oraz środowisku, takich jak: pożary, powódzie, katastrofy budowlane, ekologiczne i energetyczne, poważne zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego itp., obejmujących swym zasięgiem pracowników i studentów, bazę naukowo-dydaktyczną oraz zaplecze administracyjno-socjalne uczelni. Koniecznością jest również wyjaśnienie przyczyn występowania zagrożeń nadzwyczajnych oraz problemów związanych z działaniami ograniczającymi ich skutki, w szczególności dotyczących ataku terrorystycznego i innych zagrożeń.

Jako kolejny etap edukacji dla bezpieczeństwa również i uczelnie wyższe włączyły się w przedsięwzięcia poprawiające stan bezpieczeństwa naszego państwa. Uczyniły to przede wszystkim poprzez uruchomienie nowych kierunków kształcenia, takich jak Bezpieczeństwo Narodowe czy Bezpieczeństwo Wewnętrzne.

Jak wiele uczelni zdecydowało się na ten ruch, możemy zobaczyć na podstawie zamieszczonych poniżej tabeli:

Tabela 2. Uczelnie posiadające kierunek Bezpieczeństwo Narodowe.

Źródło: opracowanie własne

1.	Wyższa Szkoła Administracji Publicznej imienia Stanisława Staszica w Białymstoku
2.	Bydgoska Szkoła Wyższa
3.	Wyższa Szkoła Komunikacji Społecznej w Gdyni
4.	Wyższa Szkoła Menedżerska w Jeleniej Górze
5.	Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach
6.	Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego
7.	Wyższa Szkoła Europejska im. Ks. Józefa Tischnera w Krakowie
8.	Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Króla Stanisława Leszczyńskiego w Lesznie
9.	Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi
10.	Wyższa Szkoła COSINUS w Łodzi
11.	Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki im. prof. J. Chechlińskiego w Łodzi
12.	Wyższa Szkoła Informatyki w Łodzi
13.	Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim
14.	Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku
15.	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu
16.	Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu
17.	Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusk
18.	Wszechnica Polska - Szkoła Wyższa TWP w Warszawie
19.	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie
20.	Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie
21.	Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie
22.	Wyższa Szkoła Zarządzania Personalem w Warszawie
23.	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku
24.	Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu
25.	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna im. Jana Zamoyskiego w Zamościu

26.	Uniwersytet w Białymstoku
27.	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
28.	Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
29.	Uniwersytet Opolski
30.	Uniwersytet Szczeciński
31.	Uniwersytet Wrocławski
32.	Uniwersytet Króla Kazimierza w Bydgoszczy

Tabela 3. Uczelnie posiadające kierunek Bezpieczeństwo Wewnętrzne.

Źródło: opracowanie własne

1.	Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku
2.	Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku Białej
3.	Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni
4.	Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie
5.	Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie
6.	Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach
7.	Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach
8.	Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach
9.	Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego w Kielcach
10.	Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego w Krakowie
11.	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie
12.	Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie
13.	Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży
14.	Wyższa Szkoła Handlowa im. Króla Stefana Batorego w Piotrkowie Trybunalskim
15.	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu
16.	Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu
17.	Wyższa Szkoła Zdrowia, Urody i Edukacji (dawniej: Wyższa Szkoła Zawodowa Pielęgnacji Zdrowia i Urody) w Poznaniu

18.	Wyższa Szkoła Prawa i Administracji [dawniej: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania] w Przemyślu
19.	Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusk
20.	Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu
21.	Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
22.	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Sieradzu
23.	Europejska Szkoła Wyższa (poprzednio: Europejska Szkoła Hotelarstwa, Turystyki i Przedsiębiorczości - Szkoła Wyższa) w Sopocie
24.	Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie
25.	Wszechnica Polska - Szkoła Wyższa TWP w Warszawie
26.	Wyższa Szkoła Administracyjno – Społeczna w Warszawie
27.	Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego (poprzednio: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony) w Warszawie
28.	Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie
29.	Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu
30.	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruń
31.	Uniwersytet Szczeciński
32.	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Przed przyszłymi absolwentami postawiono poważne wyzwania. W Standardach Kształcenia odnajdziemy zapisy mówiące o tym, kim ma być absolwent tych kierunków. Powinien on posiadać ogólną wiedzę z zakresu zagadnień społecznych i prawnych tworzącą podbudowę dla rozumienia istoty bezpieczeństwa wewnętrznego. Powinien rozumieć i umieć analizować zjawiska związane z bezpieczeństwem w skali globalnej, państwowej, regionalnej i lokalnej. Absolwent powinien posiadać podstawową wiedzę z zakresu nauk społecznych, praw człowieka i zasad funkcjonowania państwa - jego ustroju i struktury. Powinien znać podział władzy w państwie oraz zadania i zasady funkcjonowania organów państwa, w tym usytuowanie i rolę administracji publicznej odpowiedzialnej za bezpieczeństwo wewnętrzne. Absolwent powinien znać zagadnienia związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, a w szczególności regulacje prawne w tym zakresie. Powinien znać zasady funkcjonowania instytucji państwa, zakres zadań administracji publicznej oraz problematykę zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Powinien umieć rozwiązywać proste problemy zawodowe oraz uczestniczyć w pracy zespołowej. Powinien umieć: kierować

małymi zespołami ludzkimi, komunikować się z otoczeniem oraz zbierać, hierarchizować, przetwarzać i przekazywać informacje. Absolwent powinien znać język obcy na poziomie biegłości B2 Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy. Absolwent powinien być przygotowany do pracy w administracji publicznej z ukierunkowaniem na jednostki organizacyjne służb państwowych odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa⁵.

Bardzo ważnym elementem edukacji dla bezpieczeństwa jest rola różnych organizacji pozarządowych, które intensywnie włączają się w proces przygotowania społeczeństwa na sytuacje kryzysowe, w tym głównie młodzieży. Do organizacji tych należy:

- Państwowa i Ochotnicza Straż Pożarna – głównie pomocne przy przybliżaniu zagadnień związanych z akcjami ratowniczymi od katastrofy komunikacyjnej do ratownictwa medycznego,
- Polski Czerwony Krzyż – kształtuje wiedzę o zagrożeniach i udzielaniu pierwszej pomocy, udziale w akcjach ratowniczych,
- Związek Harcerstwa Polskiego – poprzez program edukacyjny „Bądź gotowy”, dostarcza wiedzy o zagrożeniach i sytuacjach kryzysowych, a szczególnie niesieniu pomocy poszkodowanym,
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe – propagujące idee powszechnej nauki pływania i zdobywania umiejętności ratownika wodnego.

Szeroki wachlarz przedsięwzięć edukacyjnych i profilaktycznych na rzecz społeczeństwa będzie realizowany poprzez m.in.:

- wprowadzanie odpowiednich treści dydaktycznych do programów edukacyjnych realizowanych na wybranych etapach obowiązkowego nauczania w celu pogłębiania świadomości zagrożeń terrorystycznych,
- prowadzenie ćwiczeń angażujących szeroko społeczeństwo do podnoszenia poziomu wiedzy i umiejętności z zakresu właściwych zachowań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (nie tylko ćwiczenia dla służb ratowniczych),
- wykorzystanie mediów do prowadzenia szeroko pojętej profilaktyki antyterrorystycznej,
- wykorzystanie reklam, billboardów do szerzenia wiedzy o zagrożeniach.

⁵ Na podstawie Standardów kształcenia dla kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne.

Działania takie mogą przybierać różne formy, nawet najbardziej wyszukane. Posłużę się tutaj przykładem działania w tym zakresie Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB) Rosji. Wyprodukowała ona serie kreskówek, by nauczyć dzieci walki z przestępczością i terroryzmem. Ostrzega przy okazji, że za żarty telefoniczne grozi kara więzienia. Filmy trwające od 15 do 30 sekund są dostępne w Internecie oraz wyświetlane w sklepach, na dworcach kolejowych, stacjach metra. Pokazują najpierw małego chłopca, który postępuje niewłaściwie, a następnie drugiego, rozsądniejszego. Zachowanie obu podsumowują rymowane komentarze.

Kreskówka poświęcona walce z terroryzmem pokazuje chłopca, który znajduje porzuconą torbę. Bierze ją do ręki i odchodzi. Z torby dobiega tykanie, które potem milknie. „Nie pokażemy wam, co się stało dziecku” - mówi głos spoza ekranu, sugerując śmierć chłopca. Starszy chłopiec znajduje pudło. Dzwoni na milicję, oddala się i nie pozwala innym się zbliżyć. „To dobry chłopiec i dostaje medal” - kontynuuje komentator. Następnie na ekranie pojawiają się numery telefonów milicji i FSB.

Inny film opowiada o chłopcu, który robi milicji dowcip przez telefon, twierdząc, że w jego szkole jest bomba. „Chłopiec nie będzie już miał telefonu komórkowego. Zamiast niego dostanie karę trzech lat więzienia” przestrzega FSB.

ZAKOŃCZENIE

Jak widzimy, istnieje cała gama przedsięwzięć, jakie można realizować w celu właściwego przygotowania społeczeństwa do stawienia czoła zamachom terrorystycznym i innym sytuacjom kryzysowym. Większość tych i innych przedsięwzięć jest skutecznie realizowana w krajach, które zostały dotknięte takimi kataklizmami. W Polsce to swoistego typu nowość. Dobrze jednak że i w naszym kraju zainteresowano się tą działalnością. Mam nadzieję, że będzie ona się dynamicznie rozwijała, osiągnie odpowiedni poziom w krótkim czasie i da korzystne efekty.

Efektywność wszelkich działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie aktom terroryzmu i innych sytuacji kryzysowych jest pochodną skuteczności służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju i gotowości społeczeństwa do wspierania tych działań oraz wzajemnego zaufania i odpowiedzialności za wspólne dobro.

Z pewnością sprawdzeniem skuteczności właściwego działania syste-

mu edukacji społeczeństwa byłaby realna sytuacja, ale miejmy nadzieję, że ominą one nas lub będą zdarzać się bardzo rzadko. Jedyną natomiast formą sprawdzenia naszej gotowości będą organizowane ćwiczenia.

Jak widzimy tylko na podstawie kilku przytoczonych powyżej przykładów, istnieje cała gama przedsięwzięć, jakie można realizować w celu właściwego przygotowania społeczeństwa do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa w państwie. W powyższym artykule głównie skupiono się na edukacji dla bezpieczeństwa realizowanej przez szkoły, wyższe uczelnie oraz organizacje pozarządowe.

REFERENCES

1. Cieślarczyk, M., Kunikowski, J., Loranty, K., Wierzbicki G. (2008). *Przygotowanie dzieci i młodzieży do działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia*, Siedlce, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.
2. *Monthly Report – August 2011*, Centre of Excellence Defence Against Terrorism, www.tmmm.tsk.tr.
3. Wypowiedź Zbigniewa Marciniaka, Wiceministra Edukacji dla czasopisma „Polska”.



Visegrad Group Safety



SEBASTIAN BENTKOWSKI

**THE ROLE OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS IN THEIR
EFFORTS TO ENSURE THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE**

**ROLA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W DZIAŁANIACH
NA RZECZ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO
PAŃSTWA**

dr Sebastian Bentkowski

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

s.bentkowski@interia.pl

ABSTRACT

Quality management systems can be used by public administration bodies to improve internal security. The basic standards for such systems include the involvement of managers and employees in quality improvement, setting goals of the organization, planning activities and organizational structure to adapt to the requirements of internal and external quality, and also developing and applying quality indicators and evaluation. To achieve this goal, however, it is necessary to implement a documented quality management systems, which determines interaction of employees in all departments and at all levels of the institution in achieving quality, with the use of appropriate quality tools, which allows to identify potential obstacles to obtaining quality. Such a system must, however, each time take into account all the specificities of structures, in which it is implemented, and the type of performed tasks, and its inseparable component should be an the external and internal evaluation of the organization at all stages of its operation.

KEYWORDS: *ISO, International Organization for Standardization, standards for quality management, functioning of state institutions, quality standards*

WSTĘP

Realizacja zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego uwarunkowana jest czynnikami o charakterze prawnoustrojowym, orga-

nizacyjnym i społecznym. Potwierdzają to m.in. postanowienia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl których zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga zarówno tworzenia spójnych przepisów prawnych i kształtowania postaw społecznych, jak i doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Strategia wskazuje również, że osiągnięcie tego celu będzie możliwe poprzez zwiększenie efektywności działania administracji publicznej oraz systematyczne podnoszenie profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji państwowych, realizujących zadanie w tej sferze funkcjonowania państwa, a także upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa¹.

Katalog uwarunkowań bezpieczeństwa wewnętrznego oraz formy i sposoby jego zapewnienia odwołują się do wypracowanych przez naukę i praktykę standardów i kryteriów pozyskania jakości działania organizacji, w tym jakości administracji publicznej.

W nauce przyjmuje się, że jakość to zgodność wymagań z oczekiwaniami. Jakością działań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego będzie zatem osiągnięciem takiego poziomu realizowania zadań państwa, który będzie zgodny z przyjętymi celami i założeniami w tym zakresie oraz będzie spełniał oczekiwania zarówno władz odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa, jak i społeczeństwo.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie w ujęciu teoretycznym istoty, celów i standardów systemów zarządzania jakością, które mogą być wykorzystane w działaniach administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

1. JAKOŚĆ W ASPEKTCIE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Jakość można przy tym rozpatrywać w aspekcie zamiaru i wyniku. W pierwszym wypadku dotyczy to określenia wymagań, które powinny być spełnione, aby można było mówić o osiągnięciu jakości – „jakość typu”. W drugim wypadku, jakość stanowi relację między spełnionymi wymaganiami a oczekiwaniami – „jakość rzeczywiścia”².

Zagadnienie jakości działania w realizowaniu zadań państwa, w tym zapewnieniu przez administrację publiczną odpowiedniej jakości w dzia-

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

² Lock, 2002, s. 26.

laniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, można rozpatrywać w ramach dwóch głównych podstaw metodologicznych. Pierwszą podstawę stanowi nauka administracji w ujęciu prakseologicznym oraz nauka prawa administracyjnego. Drugą określa nauka o zarządzaniu, a w jej ramach nauka o jakości, zwana kwalitologią, na gruncie której powstała teoria zarządzania jakością³. Oprócz doktryny znaczącą rolę pełni praktyka, która wdraża dorobek wyżej wymienionych nauk w sferę administracji publicznej oraz rozwija i popularyzuje stosowanie idei jakości w publicznym administrowaniu. O ile nurt prawno-administracyjny i prakseologiczny jakości administracji określa możliwości i korzyści wynikające ze stosowania jakości w administracji publicznej, o tyle teoria zarządzania jakością definiuje podstawowe pojęcia związane z jakością, takie jak jakość, system jakości, sterowanie, zapewnienie i zarządzanie jakością, zasady, metody i narzędzia jakości, modele i normy jakości, a ponadto wskazuje sposoby projektowania, wdrażania, utrzymania i doskonalenia jakości organizacji zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w oparciu o konkretne modele systemów zarządzania jakością.

Podejście ogólne w aspekcie działań administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego będzie dotyczyć całego systemu administracji publicznej, którego jakość można zdefiniować przy wykorzystaniu „filozofii jakości”. Określa ona, czym jest jakość zarządzania i zapewnienie jakości, jakie są główne zasady i warunki jej pozyskania, utrzymania oraz doskonalenia. W ujęciu jednostki lub powiązanej prawno-organizacyjnie grupy organów zastosowanie będą miały konkretne systemy zarządzania jakością, modele jakości, metody i narzędzia jakości, oparte na wypracowanych przez teorię i praktykę normach jakości. Należy podkreślić, że pozyskanie takiej jakości administracji dokonuje się przy wykorzystaniu jakościowych kryteriów ocen⁴.

2. DEFINICJA JAKOŚCI

Teoria zarządzania jakością ma swój początek w latach pięćdziesiątych XX wieku, kiedy to nastąpił gwałtowny rozwój gospodarki wielu państw, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych i Japonii. Początkowo koncepcje dotyczące jakości miały zastosowanie głównie w przedsiębiorstwach produkcyjnych i odnosiły się do wyrobów. Z upływem czasu idee jakości

³ Hamrol, Mantura, 1998, s. 98.

⁴ Bentkowski, 2006, s. 5 i nast.

zaczęto odnosić do zarządzania organizacjami, wskutek czego przeniknęły do instytucji o charakterze nieprodukcyjnym, w tym także instytucji państwowych i samorządowych⁵. Wypracowane przez przedstawicieli tej teorii pojęcie przedmiotu jakości (określanego w nauce mianem obiektu lub produktu) można rozpatrywać w ujęciu węższym i szerszym. Jakość w węższym ujęciu, wywodząca się z praktyki przedsiębiorstw wytwórczych, odnosi się do cech i składników określonych wyrobów, wytwarzanych w danym procesie produkcyjnym, lub usług świadczonych na rzecz ich odbiorców. Można ją nazwać jakością inżynierską. Jakość rozumiana szeroko – jakość uniwersalna obejmuje z kolei szczególnego rodzaju system zarządzania organizacją i dotyczy każdej czynności podejmowanej celem jego usprawnienia.

Usystematyzowania funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji jakości trafnie dokonała K. Szczepańska. Wyróżniła ona jedną uniwersalną definicję ogólną jakości, którą jest doskonałość produktu, dająca zadowolenie jego odbiorcy i stanowiąca przeciwstawienie niskiej jakości, a także pięć szczegółowych definicji jakości, składających się na jakość kompleksową i podzielonych ze względu na cechy je charakteryzujące. Produkt rozumiany jest przy tym szeroko i obejmuje (oprócz wyrobów) również usługi, sposób zarządzania oraz każdy wytwór pracy ludzkiej.

Do szczegółowych definicji jakości K. Szczepańska zalicza:

- definicję produktową – opierającą się na ocenie poszczególnych składników i cech produktu, pozwalającej na zhierarchizowanie wymagań jakościowych. Jakość ma przy tym wymiar ekonomiczny (im droższy produkt, tym wyższa jakość), a poziom tej jakości można określić poprzez kontrolę;

- definicję użytkową (zdolność użytkowa) – odnoszącą się do stopnia zaspokojenia potrzeb nabywcy poprzez identyczność kategorii jakości i satysfakcji nabywcy, zaś ocena jakości uzależniona jest od uwzględnienia w danym produkcie najbardziej preferowanych przez nabywcę cech i składników;

- definicję produkcyjną (dostosowanie do wymagań) – według której jakość produktu jest podstawą preferencji klientów i wyznacznikiem ich oczekiwań;

- definicję wartościową – która uzależnia jakość produktu od stopnia zainteresowania jego nabyciem przy akceptowalnym poziomie ceny

⁵ Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 213-232; Bugdol, 2001, s. 7-13.

lub kosztu;

- definicję normatywną – zawartą w normie PN EN ISO 8402:1996, która stanowi, że jakość to ogół właściwości wyrobu lub usługi, determinujących zdolność wyrobu lub usługi do zaspokojenia stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb⁶.

K. Szczepańska wyodrębnia ponadto psychologiczną definicję jakości (tożsamą z definicją jakości sformułowaną przez J. Dahlaord, K. Kristensen, G. K. Kanji w pracy *Podstawy zarządzania jakością*), według której jakość jest trwającym procesem tworzenia i umacniania stosunków poprzez ocenianie, współuczestnictwo i spełnianie ustalonych i wymaganych potrzeb⁷.

M. Bugdol traktuje z kolei jakość jako cel, wykraczający poza potrzeby i oczekiwania klientów, który odnosi się do właściwości danego obiektu i stanowi wartość samą w sobie. Autor ten mianem jakości określa między innymi:

- stan rzeczy charakterystyczny dla danego produktu,
- ogół właściwości i cech produktu ze względu na stopień zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klientów (odbiorców, nabywców),
- niemierzalną własność materii.

M. Bugdol wyróżnia ponadto „jakość życia”, która obejmuje cechy przypisywane wszelkim przedmiotom rzeczywistości. Wymienia także za K. Lisiecką jakość w znaczeniu: pasywnym (wyrób powinien spełniać oczekiwania odbiorców) oraz ofensywnym (wyrób powinien dostarczać satysfakcji jego nabywcom)⁸. Z przedstawionych definicji wynika, że jednym z elementów decydujących o jakości jest ocena, stanowiąca wyznacznik stopnia spełnienia wymagań i oczekiwań podmiotów występujących zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz danego systemu.

3. STANDARDY SYSTEMÓW ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI

Podstawą określenia jakości administracji publicznej w ujęciu systemu będą przede wszystkim definicje jakości w ujęciu szerokim, odnoszące się do jakości jako systemu zarządzania w organizacji – systemie instytucji. Węższe ujęcie jakości będzie miało natomiast zastosowanie w realizacji przez poszczególne organy administracji konkretnych celów, takich

⁶ Szczepańska, 1998, s. 17-20.

⁷ Dahlaord, Kristensen, Kanji, 2000, s. 25.

⁸ M. Bugdol, 2001, s. 17-18.

jak świadczenie usług dla obywateli, wydawanie decyzji. Można zatem stwierdzić, że w określeniu jakości całego systemu administracji najbardziej pomocne będą istniejące w nauce o jakości i nauce zarządzania idee zarządzania jakością. W pozyskaniu jakości działań poszczególnych organów administracji publicznej niezbędne jest z kolei skorzystanie z wypracowanych przez teorię zarządzania jakością skonkretyzowanych systemów i modeli zarządzania jakością, takich jak *System Zapewnienia Jakości* według norm ISO, *Kompleksowe Zarządzanie Jakością* TQM, *Model Doskonałości* EFQM, *Powszechny Model Oceny* CAF.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że płaszczyzna metodologiczna zarządzania jakością ciągle się rozwija. Sformułowane przez czołowych przedstawicieli tej dziedziny: W. E. Deminga, J. M. Jurana, P. B. Crosby'ego i K. Ishikawę definicje i zasady zarządzania jakością mają swoją genezę w teorii statystycznej kontroli procesu W. Shewarta. Teoria ta określa metody pomiaru wahań i ciągłej poprawy procesów produkcji przed końcową fazą kontroli w celu wyeliminowania usterek, a także wytyczała główne kierunki badawcze dotyczące usprawniania organizacji w oparciu o system zarządzania jakością⁹. A. Hamrol i W. Mantura wyróżniają trzy podejścia do koncepcji zarządzania jakością: ewolucyjne, autorskie i regionalne. Pierwsze podejście analizuje etapy rozwoju koncepcji zarządzania jakością. Podejście autorskie opiera się na prezentacji dorobku naukowego czołowych przedstawicieli teorii zarządzania jakością. Trzecie podejście ukazuje uwarunkowaną lokalnie specyfikę koncepcji zarządzania jakością¹⁰. Zaproponowane wyżej podejścia, mimo że przenikają się wzajemnie, trafnie odzwierciedlają i systematyzują koncepcje zarządzania jakością.

Etapy rozwoju koncepcji zarządzania jakością można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa koncepcji, do której zalicza się kontrolę techniczną i kontrolę jakości, wskazuje kontrolę procesów jako najskuteczniejszy sposób pozyskania jakości. W drugiej grupie, zawierającej sterowanie jakością, zapewnienie jakości i zarządzanie jakością, uzależnia się pozyskanie jakości od zastosowania rozwiązań o charakterze systemowym. Zdaniem A. Hamrol i W. Mantury kontrola techniczna dotyczy wąskiego zakresu danego działania oraz polega na eliminowaniu błędów i usterek na poziomie podstawowego stanowiska roboczego. Z kolei kontrola jakości wykracza poza kontrolę końcowego etapu procesu wytwórczego, wskazu-

9 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 213-232.

10 Hamrol, Mantura, 1998, s. 90.

jąc na zapobieganie powstawaniu błędów za pomocą statystycznej kontroli jakości i samokontroli oraz rozłożenie odpowiedzialności za jakość na jednostki wykonawcze i zarządcze. Sterowanie jakością wykorzystuje model cybernetyczny ze sprzężeniem zwrotnym i rozszerza koncepcję zarządzania o planowanie i stymulowanie jakości za pomocą statystycznego regulowania procesów (SPC), samokontroli oraz systemu pracy „bezusterkowej”. Według tej koncepcji w pozyskaniu jakości musi być zaangażowane kierownictwo danej instytucji. Ostatni etap to zarządzanie jakością, wedle którego pozyskanie jakości wymaga udziału wszystkich komórek organizacyjnych danej instytucji oraz zastosowania szeregu funkcji zarządczych. Szczególną rolę odgrywa przy tym faza przygotowawcza działań wykonawczych, określana pojęciem zapewnienia jakości¹¹. Można zatem uznać, że ostatnia omawiana koncepcja ujmuje problem w ujęciu szerokim. M. Bugdol wyraźnie jednak oddziela od zarządzania jakością system zapewnienia jakości, traktując go jako całość działań projektowanych i wykonywanych w procesie kształtowania jakości, w sposób zapewniający spełnienie wcześniej założonych wymagań. Jego koncepcja zarządzania jakością ma zdecydowanie węższy charakter i skierowana jest na zagwarantowanie oraz utrzymanie jakości.

Oba wymienione etapy składają się na pojęcie zarządzania przez jakość, zwane powszechnie w literaturze przedmiotu kompleksowym zarządzaniem jakością (Total Quality Management)¹². To właśnie idea kompleksowego zarządzania jakością, obok systemu zapewnienia jakości według norm ISO, rozpropagowała możliwość stosowania systemów zarządzania jakością nie tylko w przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych, ale również w instytucjach o charakterze publicznym, zwłaszcza w administracji samorządowej.

Zarządzanie jakością w szerokim ujęciu jest przedmiotem badań zarówno teoretyków, jak i praktyków. Poglądy przedstawicieli tego kierunku na temat jakości organizacji różnią się od siebie głównie zakresem zmian organizacyjnych oraz stopniem zaangażowania jej członków, szczególnie kierownictwa, w pozyskaniu jakości. Za czołowego twórcę koncepcji zarządzania jakością uznaje się W. E. Deminga, który uzależnił dążenie do jakości od zmiany filozofii organizacyjnej w całym systemie zarządzania organizacją. W swojej koncepcji (ujętej w formie 14 zasad) podkreślał, że realizacja misji danej organizacji, w połączeniu ze statystyczną kontrolą

¹¹ Hamrol, Mantura, s. 90-91.

¹² M. Bugdol, 2001, s. 47.

jakości i zaangażowaniu pracowników, prowadzi do doskonalenia jakości i redukcji kosztów, przy czym można to osiągnąć jedynie poprzez wprowadzenie dużych zmian organizacyjnych. Z kolei J. M. Juran – autor funkcji zarządzania jakością, obejmującej planowanie, kontrolę i poprawę wykonania jakości, zwanej „trylogią Jurana” – uważał, że pozyskanie jakości danej instytucji nie wymaga dużych zmian organizacyjnych i w tym celu można wykorzystać już istniejący system podejmowania decyzji. K. Ishikawa wskazuje na zewnętrzny aspekt zarządzania jakością, wymagający doskonalenia jakości na każdym szczeblu organizacji oraz współpracy między jej komórkami organizacyjnymi, na przykład w formie grup roboczych, zwanych kołami jakości. Jego zdaniem, osiągnięcie i utrzymanie jakości jest determinowane czynnikami zewnętrznymi. Autor ten usystematyzował również przyczyny wystąpienia ewentualnych problemów pozyskiwania jakości w formie wykresu przyczyn i skutków, zwanym „wykresem Ishikawy”, do których zaliczył urządzenia, metody, materiały i pracowników¹³. Podobne spojrzenie na zarządzanie jakością prezentuje A. V. Feigenbaum, który w swojej koncepcji sterowania jakością totalną wskazuje na konieczność rozłożenia odpowiedzialności za jakość na wszystkie poziomy zarządzania organizacją, a nie tylko na służby sterowania jakością. Autor ten stwierdza ponadto, że istnieje możliwość wykorzystania kosztów jakości w ocenie skuteczności sterowania jakością. P. B. Crosby zwraca z kolei uwagę na profilaktykę i rolę kadry kierowniczej oraz opiera swoją koncepcję zarządzania jakością na pracy „bezusterkowej”, którą można osiągnąć poprzez rzetelność, profesjonalizm, współpracę i etykę wszystkich podmiotów funkcjonujących w danym systemie. Podobnie jak A. V. Feigenbaum, do wyznaczników oceny jakości zalicza koszty braku zgodności ze specyfikacją wymagań. Sformułował także „macierz Crosby’ego”, która określa pięć typów i stopni doskonałości systemu zarządzania jakością: niepewność, przebudzenie, uświadomienie, mądrość i pewność, a także kryteria ich oceny: świadomość kierownictwa w zakresie jakości, odpowiednia struktura organizacyjna, sposób rozwiązywania problemów jakości, koszty jakości, doskonalenie jakości oraz samoocena takich działań¹⁴.

Zaprezentowane metody i narzędzia zarządzania jakością wymagają bardziej szczegółowej analizy z uwagi na możliwość zastosowania ich w projektowaniu systemu zarządzania jakością w organach administracji publicznej.

¹³ Stoner, Freeman, Gilbert, 1998, s. 218.

¹⁴ Hamrol, Mantura, 1998, s. 94-96.

Proponowane przez W. E. Deminga 14 wytycznych doskonalenia jakości to:

- określenie długookresowego celu organizacji – jakości działania,
- zmiana całego istniejącego systemu na nowy, nastawiony na osiągnięcie jakości,
- ograniczenie końcowej kontroli na rzecz osiągnięcia jakości już na początkowym etapie działania,
- uzależnienie podejmowanych działań od oceny klientów zewnętrznych (a nie od kosztów),
- konieczność ciągłego doskonalenia procesów zachodzących w systemie poprzez jego analizę,
- wprowadzenie nowoczesnych metod szkolenia pracowników do wykonywania przypisanym im zadań,
- zapewnienie dostosowania stylu kierowania do struktury danego systemu,
- zapewnienie właściwej komunikacji w systemie, uwzględniającej propozycje pracowników,
- właściwa współpraca między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi systemu, prowadząca do pracy zespołowej,
- dostosowanie zakresu motywacji pracowników do możliwości systemu,
- rezygnacja z ilościowego wykonywania zadań na rzecz jakości ich wykonania,
- pomoc w efektywnym wykonywaniu zadań w miejsce okresowych ocen pracowników,
- wprowadzenie programu szkolenia pracowników w zakresie zarządzania jakością,
- współdziałanie i zaangażowanie całej kadry w doskonalenie jakości.

Zaprezentowane wytyczne wskazują na konieczność zasadniczych zmian o charakterze systemowym w celu poprawy jakości danej organizacji, które powinny uwzględniać zaangażowanie kadry kierowniczej i pracowników na niższym poziomie zarządzania. Wytyczne te pomijają natomiast oceny pracowników, na rzecz ocen systemu pod kątem jego możliwości prawidłowego wykonywania zadań organizacji.

Podstawowe problemy w realizacji sformułowanych przez W. E. Deminga zasad K. Szczepańska dzieli na dwie grupy: przeszkody planowania i przeszkody zarządzania kadrami. Pierwsze wynikają z krótkookresowego planowania oraz ilościowego podejścia do wykonywania zadań, drugie zaś z rotacji kadry kierowniczej oraz stosowania okresowych ocen pracowników¹⁵. Można zatem uznać, że identyfikacja tych problemów oraz działania skierowane na ich wyeliminowanie stanowią punkt wyjścia do usprawnienia organizacji za pomocą systemu zarządzania jakością.

W formie wytycznych zostały również sformułowane funkcje zarządzania jakością autorstwa J. M. Jurana, do których zalicza on następujący ciąg działań:

- opracowanie polityki jakości poprzez ustalenie ogólnych zasad i wytycznych,
- sformułowanie celów w dziedzinie jakości,
- zaprojektowanie i zaplanowanie działań zmierzających do pozyskania jakości,
- dostosowanie struktury organizacyjnej do realizacji założonych celów,
- odpowiedni dobór, szkolenie i motywacja pracowników,
- analiza wyników działania pod względem realizacji założonych celów oraz identyfikowanie i eliminowanie przyczyn rozbieżności.

Funkcje zarządzania jakością, zdaniem A. Hamrol i W. Mantury, porządkują przedmiotowy obszar badawczy, przy czym nie akcentują roli kierownictwa w pozyskiwaniu jakości¹⁶. Trzeba jednocześnie zauważyć, że wymienione funkcje mają częściowo odzwierciedlenie w normach serii ISO 9000 oraz stanowią schemat działań przy wdrażaniu systemów jakości w polskich urzędach administracji publicznej¹⁷.

Rolę kadry kierowniczej w zarządzaniu jakością uwzględnia P. Crosby, który w swojej koncepcji zarządzania jakością wymienia etapy dochodzenia do jakości organizacji, uzależniając jej pozyskanie, oprócz zapobiegania powstawaniu błędów, od odpowiedniej świadomości oraz działań kadry kierowniczej. Kadra kierownicza musi uznać jakość organizacji za priorytetową oraz określić ewentualne przeszkody w jej pozyskaniu w celu opracowania programu poprawy jakości. Program taki przewiduje opra-

15 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 219-224, K. Szczepańska, 1998, s. 26-28.

16 A. Hamrol, W. Mantura, 1998, s. 94.

17 Norma PN EN ISO 9001:2001.

cowanie polityki jakości z udziałem kadry kierowniczej, zorganizowanie zespołu do zaplanowania koniecznych zmian organizacyjnych na podstawie oceny dotychczasowych działań, stosowanie mierników jakości skierowanych na zidentyfikowanie obszarów wymagających poprawy, ustalenie kosztów jakości, prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej w zakresie dokonywanych zmian jakościowych, opracowanie planu pracy bezusterkowej, wyznaczenie celów przy współpracy z kierownictwem przed rozpoczęciem działań oraz usuwanie przyczyn zaistniałych problemów¹⁸. Poprawa jakości, według koncepcji sterowania jakością A. V. Feigenbau- ma, również wymaga zaangażowania kadry kierowniczej i pracowników, a także opracowania strategii organizacji ukierunkowanej na jakość zewnętrzzną i wewnętrzną oraz stosowanie nowoczesnych technik badania, mierzenia i regulowania jakości¹⁹.

Zaprezentowane poglądy na temat zarządzania jakością pozwalają na sformułowanie podstawowych wytycznych zarządzania jakością:

- kierownictwo oraz pracownicy muszą mieć świadomość zna- czenia jakości i angażują się w jej pozyskanie i doskonalenie;
- wyznaczone cele organizacji, zaplanowane działania, struktura organizacyjna, uwzględniają wymagania jakości zewnętrznej i wewnętrz- nej;
- konieczne jest opracowanie i stosowanie mierników jakości oraz samooceny;
- powinien być wprowadzony system szkoleń, doskonalenia kwa- lifikacji pracowników oraz ich motywacji.

Proponowane wytyczne pokrywają się częściowo z wyznacznikami ja- kości zarządzania przedstawionymi przez M. Bugdol, który zalicza do nich przywódczą rolę kierownictwa, otwarte systemy komunikowania, współ- działanie w rozwiązywaniu problemów, koncepcję jakości zarządzania i edukacji oraz struktury do bezpośrednich kontaktów z klientami²⁰.

Realizacja wytycznych jakości wymaga zbudowania i wdrożenia udo- kumentowanego systemu zarządzania jakością. System taki, za pomocą narzędzi i technik zarządzania jakością oraz pracy zespołowej, składa się na kompleksowe zarządzanie jakością (TQM). Pojęciem tym określa się sposób zarządzania oparty na założeniu, że do osiągnięcia rzeczywistej efektywności organizacji każda jej część musi ściśle współdziałać z inny-

18 K. Szczepańska, 1998, s. 28-33.

19 Hamrol, Mantura, 1998, s. 95.

20 M. Bugdol, 2001, s. 21.

mi, gdyż każda działalność i każda osoba wpływa na inne i odwrotnie, poddana jest oddziaływaniu ze strony innych. Cechą wyróżniającą kompleksowe zarządzanie jakością jest więc współdziałanie w pozyskaniu jakości pracowników zatrudnionych we wszystkich działach i na każdym szczeblu danej instytucji, a także wdrożenie systemu zapewnienia jakości i wykorzystanie narzędzi jakości. Szczególną rolę odgrywa przy tym kultura organizacji nastawionej na jakość oraz właściwa komunikacja między pracownikami²¹.

Upowszechnienie idei kompleksowego zarządzania jakością powinno dotyczyć w szczególności naczelnego kierownictwa, które mając świadomość znaczenia jakości, formułuje w polityce jakości jasno sprecyzowane cele jakości oraz angażuje się w ich realizację poprzez współpracę z niższymi szczeblami. Z przedstawionych przez M. Bugdol (za N. Wiliamsem) wytycznych polityki (strategii) jakości wynika, że działania skierowane na pozyskanie jakości, za których efekt ponosi odpowiedzialność wyższe kierownictwo organizacji, obejmuje sprecyzowanie celów, rozpoznanie i aktywne zaspokojenie potrzeb klientów, integrację celów organizacji z potrzebami otoczenia oraz informowanie o tych celach pracowników, szkolenie pracowników w zakresie zarządzania jakością, dokonanie przeglądu dotychczasowych procesów oraz dokumentowanie i wdrażanie nowych procesów, zewnętrzne audyty i przeglądy, wdrożenie systemu zapewniającego powtarzalność działań i rozwój organizacji²². Średnie kierownictwo ma natomiast opanować zasady TQM oraz wdrażać i przekazywać odpowiednie informacje podległym pracownikom. Należy również podkreślić, że kompleksowe zarządzanie jakością wynika z procesów zachodzących wewnątrz organizacji i nie da się narzucić organizacji „z zewnątrz”. Dlatego szczególnego znaczenia nabiera, w miejsce klasycznej zewnętrznej kontroli procesów, projektowanie rozbudowanych systemów jakości oraz audytu mających na celu zapobieganie powstawaniu błędów oraz samoocenę zachodzących procesów²³.

System kompleksowego zarządzania jakością należy traktować jako szczególnego rodzaju model procesu zachodzącego w organizacji, którego części składowe są oceniane pod względem spełniania określonych wymogów. Proces ten jest przekształceniem produktów wejściowych „wkładów” w produkt wyjściowy „wyniki”, przy założeniu oddziaływania uzyskanych wyników na wkłady, tak zwane sprzężenie zwrotne. Do produktów wej-

21 D. Lock, 2002, s. 34.

22 M. Bugdol, 2001, s. 20-21.

23 D. Lock, 2002, s. 38-39.

ściowych zalicza się materiały, procedury, metody, informacje (wymagania), kadry, wiedzę, umiejętności i szkolenie oraz urządzenie i wyposażenie. Wkłady te podlegają transformacji na wyroby (rozumiane szeroko), usługi, informację i dokumenty²⁴.

Zdaniem W. Mikułowskiego w procesie zarządzania jakością można wyróżnić trzy elementy:

- koncepcję i wdrażanie systemu zarządzania jakością, obejmujące definiowanie produktów wejściowych (określonych wyznacznikami jakości), identyfikację determinantów jakości działania organizacji, opracowanie i wdrożenie metod i procedur zmierzających do doskonalenia lub utrzymania przyjętych standardów, planowanie działań pod kątem realizacji założonych celów, stworzenie systemu ocen jakości organizacji oraz wkładów i wyników jej działania,
- organizację i koordynację zaplanowanych działań,
- kontrolę wykonania projektowanych działań oraz ocenę osiągniętych rezultatów i sprawności systemu zarządzania jakością.²⁵

Można zatem stwierdzić, że ocena procesu pozwoli na wykrywanie i zapobieganie powstawaniu ewentualnych błędów, przy czym skuteczne osiągnięcie jakości wymaga zbudowania odpowiedniego systemu zarządzania jakością. Podejście systemowe w organizacji jest zatem warunkiem kompleksowego zarządzania jakością.

W ramach całego systemu jakości można wymienić trzy podsystemy, za które odpowiedzialność ponoszą osoby zarządzające organizacją. Pierwszy to system społeczny, zwany też systemem kulturowym, obejmujący zbiór przekonań i wynikających z nich zachowań wspólnych dla całej organizacji. Drugi, zwany systemem technicznym, odnosi się do narzędzi i metod niezbędnych do realizacji celów organizacji. Trzeci to system zarządzania wyznaczający efektywność procesów służących do zarządzania kadrami i zasobami organizacji, w którego skład wchodzi diagnoza zarządzania, wyznaczanie celów, wdrażanie polityki, zarządzanie i punkty kontrolne oraz zarządzanie interfunkcjonalne²⁶.

A. Hamrol i W. Mantura definiują system zarządzania jakością jako wyodrębnioną całość w systemie zarządzania organizacji, złożoną z systemu zarządzającego jakością oraz ujętego jakościowo systemu zarządzanego. Wyodrębnienie organizacyjne systemu zarządzania jakością polega

24 D.Lock, 2002, s. 37.

25 Mikułowski, 2001, s. 22.

26 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 224-225.

przy tym na „utworzeniu formalnej struktury organizacyjnej, obejmującej i realizującej funkcje zarządzania jakością”. Zaproponowany przez nich model systemu zarządzania jakością ma charakter uniwersalny, dzięki czemu może mieć zastosowanie do różnego typu organizacji. W skład tego systemu wchodzi system zarządzania jakością oraz ujęty jakościowo system zarządzany, z których każdy obejmuje podsystem społeczny, zasoby materialne i niematerialne oraz strukturę organizacyjną. Do systemu zarządzającego zalicza się ponadto skierowane na system zarządzany działania zarządcze, polegające na planowaniu, organizowaniu, przeprowadzeniu, kontrolowaniu i doskonaleniu. Działania te opierają się na informacji o jakości działań wykonawczych systemu zarządzanego. Zakres zarządzania jakością jest zatem wyznaczony zasięgiem i strukturą systemu zarządzanego. Model ten uwzględnia przy tym oddziaływanie otoczenia (obejmującego organizację o charakterze zasilającym i współpracującym) na procesy zachodzące w systemie zarządzania jakością. Między systemem zarządzającym a zarządzanym oraz między tymi systemami a otoczeniem, zachodzą sprzężenia, które występują w postaci:

- sygnałów zarządczych, wynikających z działań zarządczych systemu zarządzającego wobec systemu zarządzanego, mających na celu pozyskanie jakości systemu zarządzanego oraz jakości oddziaływań zewnętrznych systemu zarządzanego na otoczenie organizacji, jak i odwrotnie, tak zwana jakość wejścia i wyjścia,

- informacji o jakości systemu zarządzanego oraz jakości wejścia i wyjścia, niezbędnych do podejmowania działań zarządczych oraz kształtowania oddziaływań zewnętrznych w celu pozyskania wymaganej jakości wejścia,

- oddziaływań otoczenia na jakość wejścia i wyjścia. Jakość wejścia obejmuje nadrzędny cel organizacji, którym w wypadku przedsiębiorstw może być przychód, wartość lub zysk, a w administracji publicznej – realizacja interesu publicznego. Jakość wyjścia będzie z kolei dotyczyć produktów lub działań organizacji skierowanych na zewnątrz.

Istotą systemowego zarządzania jakością jest wypełnianie funkcji zarządzania, dotyczących postulowanej jakości wyjścia i działań wykonawczych oraz wymaganej jakości wejścia na podstawie dopływu potrzebnej informacji. Polega to na kształtowaniu oczekiwanej jakości poprzez uzyskanie i przetworzenie informacji o jakości wejścia na sygnały zarządcze systemu zarządzającego jakością. Sygnały te determinują następnie generowaną przez system zarządzany postulowaną jakość wyjścia, która z kolei

wpływa na jakość wejścia poprzez oddziaływanie na otoczenie²⁷.

Osiągnięcie jakości wejścia będzie zatem uzależnione od spełnienia postulowanej jakości wyjścia za pomocą współdziałania systemu zarządzającego z zarządzanym oraz odpowiedniego oddziaływania na otoczenie organizacji. Należy podkreślić, że do skutecznego zarządzania jakością niezbędne jest dostosowanie, w oparciu o reguły sprawnościowe, struktury organizacyjnej oraz zasobów materialnych i niematerialnych organizacji do osiągnięcia jej celów.

Usprawnienie organizacji w zakresie umożliwiającym skuteczne osiągnięcie celów jakościowych może dokonać się poprzez system zapewnienia jakości, obejmujący strukturę organizacyjną, podział odpowiedzialności, procedury, procesy i zasoby umożliwiające wdrożenie zarządzania jakością. Systemy jakości składają się z trzech podstawowych elementów:

- procedur obejmujących całość organizacji,
- kontroli jakości w zastosowaniu do poszczególnych zadań,
- działań służb jakości na rzecz zapewnienia jakości.²⁸

Procedury ogólnorganizacyjne utrwalane są za pomocą różnych „wzorców”. Przykładem takich wzorców są normy ISO serii 9000, określające zasady wdrożenia w organizacji systemu jakości, którego celem jest między innymi spełnianie ustalonych wymagań i oczekiwań odbiorcy zewnętrznego (klienta, petenta). Sformalizowany system jakości musi jednocześnie uwzględniać specyfikę struktury organizacji i rodzaj działalności, a także podlegać stosownej ocenie przeprowadzanej w ramach audytu i przeglądu. Celem tej oceny jest sprawdzenie, czy objęci nim ludzie wykonują zadania zgodnie z udokumentowanym systemem (audyt systemu) oraz czy system ten nadal spełnia ustalone wymagania (przegląd systemu). Jeżeli na podstawie wyników audytu lub przeglądu zachodzi potrzeba dokonania zmian w sformalizowanym i udokumentowanym systemie, niezbędne jest poinformowanie o tym każdej osoby, której zmiana dotyczy²⁹.

4. SYSTEM ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA WŁAŚCIWEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Wdrożenie systemu zarządzania jakością w zakresie zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego przez organy państwowe

²⁷ Hamrol, Mantura, 1998, s. 100-106.

²⁸ D. Lock, 2002, s. 107.

²⁹ Sokołowicz, Srzednicki, 2004, s. 3 i nast.

można zatem uznać za podstawowy element pozyskiwania jakości w tej sferze działania. Wynika to z dostosowania tych norm do specyfiki działania administracji oraz wieloletniego doświadczenia w stosowaniu systemów zarządzania jakością w różnych organizacjach. Umożliwiają one szybkie zidentyfikowanie i zminimalizowanie ewentualnych zakłóceń w funkcjonowaniu systemu, a ponadto określają szczegółową procedurę wdrażania, dzięki której jednostki administracji publicznej, po uwzględnieniu wymogów prawnych, bez większych trudności mogą przeprowadzić taką procedurę. Należy podkreślić, że szereg wytycznych systemu jakości ma swoje bezpośrednie lub pośrednie odzwierciedlenie w już istniejących normach prawnych, co tym bardziej uzasadnia wykorzystywanie tych systemów do usprawniania administracji.

Do najważniejszych standardów systemu jakości w działaniach administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego można przykładowo zaliczyć:

- odpowiedzialność kierownictwa za politykę jakości, organizację, środki, przekazywanie uprawnień w zakresie zarządzania jakością oraz przegląd i ocenę tego systemu,
- opracowanie systemu obejmującego systemowe i szczegółowe procedury postępowania oraz instrukcje wewnętrzne (w administracji publicznej system musi być oparty na podstawach prawnych),
- przegląd umowy, który na gruncie administracji sprowadza się do analizy wymagań prawnych oraz sposobów wykonywania zadań w sferze zewnętrznej,
- sterowanie elementami systemu poprzez zaprojektowanie trybów postępowania w określonych sferach działalności,
- nadzór nad dokumentacją, polegający na opracowaniu i stosowaniu odpowiednich procedur zapewniających nadzór nad wszystkimi dokumentami w systemie,
- opracowanie i utrzymanie procedury zakupów, które zapewnią zgodność wyrobów i usług z wymaganiami i oczekiwaniami,
- nadzorowanie wyrobu dostarczonego przez klienta poprzez odpowiednie procedury nadzoru nad sprawdzaniem i wykorzystaniem posiadanej dokumentacji,
- identyfikacja świadczonych usług,
- zidentyfikowanie i planowanie procesu realizacji zadań oraz za-

pewnienie nadzorowania procesów,

- ustanowienie i utrzymywanie udokumentowanych procedur kontroli i badań celem sprawdzenia, czy wymogi prawne oraz standardy systemu są spełnione,

- opracowanie i stosowanie udokumentowanych procedur wdrażania działań korygujących i zapobiegawczych celem wyeliminowania zaistniałych lub ewentualnych zakłóceń systemu,

- nadzorowanie zapisów dotyczących jakości oraz wewnętrzne przeglądy i oceny jakości,

- określenie i stosowanie metod statystycznych w prowadzonej działalności.³⁰

PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższej charakterystyki systemów zarządzania jakością można stwierdzić, że wdrożenie tego rodzaju systemu może być jedną z metod osiągnięcia jakości działania organów państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Dotychczasowe doświadczenia państw w wdrażaniu tego rodzaju systemów w instytucjach państwowych wykazały przy tym, że ich wdrożenie przyczynia się do zwiększenia jakości działań, w tym skuteczności i efektywności osiągnięcia celów poszczególnych organizacji.

Do podstawowych wytycznych zarządzania jakością mogących mieć zastosowanie w działaniach administracji publicznej na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego można zatem zaliczyć zaangażowanie kierownictwa i pracowników w pozyskanie i doskonalenie jakości działania, wyznaczenie celów organizacji, zaplanowanie działań i dostosowanie struktury organizacyjnej do wymagań jakości zewnętrznej i wewnętrznej, a także opracowanie i stosowanie mierników jakości oraz ocenę. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest jednak wdrożenie udokumentowanego systemu zarządzania jakością, determinującego współdziałanie pracowników zatrudnionych we wszystkich działach i na każdym szczeblu danej instytucji w pozyskiwaniu jakości, za pomocą odpowiednich narzędzi jakości oraz pozwalającego zidentyfikować ewentualne przeszkody w pozyskaniu jakości. Kształtowanie oczekiwanej jakości w ramach systemowego zarządzania jakością zależy również od spełnienia postulowanej „jakości

³⁰ Norma PN EN ISO 9001:2001; Moszoro, Obłuski, Posern-Zielińska, Turowski, Wójcik, Wysocki, 2002, s. 14-18.

wyjścia” za pomocą współdziałania systemu zarządzającego z zarządzanym oraz odpowiedniego oddziaływania na otoczenie organizacji, przy jednoczesnym dostosowaniu struktury organizacyjnej oraz zasobów materialnych i niematerialnych organizacji do osiągnięcia jej celów.

Należy zatem podkreślić, że idee zarządzania jakością, rozumiane jako specyficzny system zarządzania w organizacji (jakość w ujęciu szerokim), będą miały zastosowanie do określenia wytycznych pozyskania jakości działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w ujęciu systemu. Działania skierowane na poprawę jakości wykonania zadań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie poszczególnych organów administracji publicznej mogą być natomiast oparte na skonkretyzowanych systemach i modelach zarządzania jakością. Jednym z takich skonkretyzowanych systemów, który można wykorzystać do pozyskiwania jakości administracji publicznej, jest system jakości według norm ISO, którego standardy opisujące między innymi procesy organizacji oraz sposoby oceny jakości pozwalają dostosować daną instytucję do spełniania zamierzonych rezultatów. System taki musi jednak każdorazowo uwzględniać specyfikę struktury, w ramach której jest wdrażany, oraz rodzaj wykonywanych zadań, a jego nieodłącznym elementem powinna być zewnętrzna i wewnętrzna ocena organizacji na wszystkich etapach jej funkcjonowania.

REFERENCES

1. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
2. Lock, D. , Podręcznik zarządzania jakością, Warszawa 2002,
3. Hamrol, A., Mantura, W .Zarządzanie jakością - teoria i praktyka, Warszawa – Poznań 1998,
4. Bentkowski, S. Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej, Lublin 2006 – praca doktorska (niepublikowana).
5. Stoner, J., Freeman, R. E., Gilbert D. R.: Kierowanie, Warszawa 1998,
6. Bugdol M., Zarządzanie jakością w administracji samorządowej, Opole 2001,
7. Szczepańska, K.: Kompleksowe Zarządzenie Jakością TQM, Warszawa 1998,
8. Dahlaord, J. J., Kristensen, K. Kanji G. K. : Podstawy zarządzania jakością, Warszawa 2000,

9. Norma PN EN ISO 9001:2001,
10. Mikułowski, M., Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym i problemy edukacji w dziedzinie administracji [w:] Jakość w administracji. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej”, Łódź 2001,
11. Sokołowicz, W., Szrednicki A., ISO System zarządzania jakością, Warszawa 2004,
12. Moszoro, M., Obłuski, M., Posern-Zielińska, A., Turowski, B. Wójcik, M., Wysocki, S., Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej, Warszawa 2002,



Visegrad Group Safety



JACEK BIL

**ANTI – CORRUPTION LEGISLATION IN THE LIGHT
OF THE ELECTORAL CODE AND THE LAW ON POLITICAL
PARTIES**

**UREGULOWANIA ANTYKORUPCYJNE W ŚWIETLE KODEKSU
WYBORCZEGO ORAZ USTAWY O PARTIACH POLITYCZNYCH**

nadkom. Jacek Bil

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

j.bil@wspol.edu.pl

ABSTRACT

The article is devoted was regulated defining political finance. The author pointed out that, a manifestation of political corruption is the area of political finance, including the violation of the provision of financial resources allocated to the activities of political parties, as well as making illegal contributions to the electoral committees. According to the author between business and politics are located temptation to influence the business of parliament and representatives of executive authorities - known as corruption. Political activity results in the need to dispose of the money.

The article claimed that the legislature included provisions on criminal offenses of political corruption (in the light of the Law on Political Parties and the Electoral Code) refer primarily to the penalties of financial terms. Sporadic or reduce the penalty provided for imprisonment. In addition, noted that most of the provisions refers to the sanctions for inappropriate financial record keeping and financial reporting area.

Presented by the author of the regulations affecting the issues related to the unlawful transfer of political parties (politicians) funds, which is extremely important in making the investigations by the authorities responsible for combating corrupt practices and transparency in the functioning of the state.

KEYWORDS: *pressure groups, fraud, lobbying, government, law.*

WPROWADZENIE

Wyniki Indeksu Percepcji Korupcji przygotowywanego przez

Transparenty International wskazują, iż od połowy lat dziewięćdziesiątych do roku 2005 problem korupcji był zjawiskiem narastającym. W kolejnych latach sytuacja wprawdzie zaczęła się poprawiać, jednak korupcja nadal pozostaje problemem społecznym.

O powszechności korupcji w Polsce przemawiają również badania prowadzone przez CBOS, które uwidaczniają, iż od lat wskazane zjawisko jest dużym problemem. Obszarem szczególnie zagrożonym korupcją (według badań przeprowadzonych m. in. przez TI i CBOS) jest polityka, która wyprzedza dziedziny naszego życia, tj.: służba zdrowia, urzędy gminne i wojewódzkie, sądy, prokuratury, urzędy centralne i ministerstwa, Policję, firmy państwowe i prywatne, banki, szkolnictwo czy wreszcie wojsko¹.

Niniejsze opracowanie dotyczy obszaru szczególnie narażonego na praktyki korupcyjne - polityki. Czym więc jest korupcja polityczna, lub też korupcja w polityce? Przesłanki korupcyjne (karne) ujęte zostały w polskim prawodawstwie przede wszystkim w Kodeksie karnym² oraz w Ustawie o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r.³

Jednym z przepisów Kodeksu karnego osadzonych w granicach polityki jest dyspozycja art. 250a, który określa przekupstwo i oszustwo wyborcze. Należy jednak zadać pytanie, czy rzeczywiście jest to korupcja w polityce? Przewidzianej w tym artykule sprzedajności wyborczej dopuszcza się ten, kto będąc uprawnionym do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, lub też takiej korzyści żąda w zamian za głosowanie w określony sposób. Dodatkowo w paragrafie drugim tego przepisu ustawodawca penalizuje przekupstwo wyborcze, polegające na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie, która uprawniona jest do głosowania w określony sposób⁴. Przywołana interpretacja (polityczna) tego przepisu wydaje się być nietrafiona, ponieważ znacznie bliżej temu przestępstwu do klasycznych przejawów zachowań korupcyjnych ujętych w art. 228 (sprzedajność) i 229 (przekupstwo) Kodeksu karnego, niż do korupcji politycznej.

Korupcję polityczną należy postrzegać w trzech wymiarach:

1. korupcja w procesie stanowienia prawa, a więc niezgodne z przepisami zachowania lobbingowe;
2. korupcja wysokich urzędników państwowych, a więc zachowania

¹ Komunikat z badań, Opinia publiczna o korupcji i lobbingu, CBOS, Warszawa 2010r.

² Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997r. Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 533 z późn. zm.

³ Ustawa o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r. Dz. U. z 2010r., Nr 127, poz. 857.

⁴ A. Marek, 2010, system prawny LEX

polegające przede wszystkim na ich sprzedajności, przekupstwie i płatnej protekcji, ale także postępowanie naganne społecznie, a nie ujęte w przepisach prawa, tj. kumoterstwo czy nepotyzm;

3. korupcja związana z finansowaniem polityki.

Zasadniczym problemem poruszonym w ramach zainteresowania autora jest pytanie: czy dyspozycje przepisów karnych zawartych w ustawie o partiach politycznych i Kodeksie wyborczym wpływają na efektywność działań antykorupcyjnych? Hipotezą badawczą podjętego artykułu jest przypuszczenie, iż przepisy karne ujęte w wymienionych aktach prawnych nie są uwzględniane przez instytucje i agendy zajmujące się zwalczaniem korupcji (w tym korupcji politycznej).

W literaturze przedmiotu niezmiernie rzadko podejmowany jest temat nielegalnego lobbingu⁵ oraz powiązań korupcji z finansowaniem partii politycznych, w przeciwieństwie do „klasycznych” form tego zjawiska. Temat opracowania obejmuje prawne aspekty regulujące (antykorupcyjne) finansowanie polityki, które znajdują miejsce w ustawie o partiach politycznych oraz w Kodeksie Wyborczym.

Wskazana zależność (finansowanie polityki-korupcja) nie budzi w środowisku naukowym nadmiernego dyskursu. Tematyka ta była jednak przedmiotem rozważań socjologów oraz prawników. Szczególną aktywność na tym polu badawczym wyrazili Marek Chmaj, Stanisław Gebethner, Aleksandra Jackowska oraz Jarosław Zbieranek.

Autor niniejszego opracowania podejmuje się oceny wspomnianych regulacji prawno-karnych w świetle ich przydatności (lub nie) w eliminowaniu zjawiska korupcji. Realizując to założenie, korzystano z dorobku naukowego wymienionych powyżej autorów oraz dokonano analizy aktów prawnych zawierających wskazane przepisy.

1. USTAWA O PARTIACH POLITYCZNYCH

Zasady finansowania partii politycznych znajdują miejsce w ustawie o partiach politycznych⁶. W rozdziale czwartym - finanse i finansowanie partii politycznych określono, iż źródła finansowania partii politycznych są jawne. Majątek tego rodzaju podmiotów tworzony jest ze składek człon-

⁵ Szerzej na temat lobbingu zob. J. Bil, *Lobbing-Differences Between Legitimate Representation of Interests and Criminal Acticity* [w:] *Internal Security*, Szczytno 2010.

⁶ Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Dz. U. z 2001r, Nr 79, poz. 857 z późn. zm.

kowskich, darowizn, zapisków, z dochodów z majątku oraz określonych ustawami dotacji i subwencji. Zgromadzone aktywa ugrupowania przeznaczone mogą zostać tylko na cele statutowe lub charytatywne. Zgodnie z przepisami cytowanej ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej, a ugrupowanie może uzyskiwać dochody pochodzące jedynie:

- z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych;
- z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami na rachunkach bankowych i lokatach;
- ze zdobycia należących do niej składników majątkowych;
- z działalności własnej, polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego⁷.

Dalsze przepisy ustawy stanowią, iż partia polityczna może używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Ugrupowanie polityczne zobligowane jest do gromadzenia funduszy na rachunkach bankowych⁸ oraz uprawnione są do zaciągania kredytów bankowych przeznaczonych na cele statutowe⁹. Dodatkowo partia nie może przeprowadzać zbiórek publicznych¹⁰.

Przedmiotem zainteresowania autora są przede wszystkim przepisy karne zawarte w tej ustawie, a w szczególności dostarczenie odpowiedzi napytanie „czy zawierają one regulacje, pozwalające na postrzeganie ich jako przepisów antykorupcyjnych?”

Zgodnie z przyjętym kryteriami ustawy odpowiedzialności karnej

⁷ Zasady prowadzenia działalności własnej partii politycznej zawarte zostały w art. 27 ustawy o finansowaniu partii politycznych.

⁸ Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych przez partię polityczną na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością partii.

⁹ Tożsamy zapis znajduje się w ordynacji podatkowej z 2001r.

¹⁰ art. 24 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

podlega ten, kto:

1. dokonuje zbiórek pieniężnych wbrew zakazowi (art. 24 ust.6¹¹)¹² – podlega grzywnie;
2. w imieniu partii politycznej użycza posiadane przez nią nieruchomości lub lokale z innym przeznaczeniem niż na biura poselskie, senatorskie lub biura radnych gminy, powiatu albo województwa- podlega karze grzywny;
3. narusza zasady dotyczące gromadzenia (art. 24 ust. 8¹³) środków finansowych partii politycznej, podlega grzywnie¹⁴- podlega karze grzywny;
4. przeznaczają majątek partii na cele inne niż określone w ustawie (art. 24 ust. 2¹⁵)- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
5. w imieniu partii politycznej prowadzi działalność gospodarczą z naruszeniem przepisów ustawy (art. 24 ust. 3¹⁶)- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
6. przekazuje partii politycznej albo przyjmuje w imieniu partii politycznej środki finansowe lub wartości niepieniężne z naruszeniem przepisów (art. 25.ust.4¹⁷) - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;
7. dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej, będąc osobą inną aniżeli obywatel polski na stałe zamieszkujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub z naruszeniem limitu wpłat określonego przez ustawę (wskazany mi.in. w przypisie nr 407)¹⁸ - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;

11 Partia polityczna nie może prowadzić zbiórek publicznych.

12 art. 49a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

13 Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 8 partia polityczna może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych. Obowiązek ten nie dotyczy natomiast środków pieniężnych gromadzonych przez partię stanowiących przychód ze składek członkowskich, w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością.

14 art. 49b ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

15 Wskazane uregulowania dotyczą art. 24 ust. 2, w którym podniesiono, iż majątek partii może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

16 Zgodnie z przepisami ustawy partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej.

17 Przepis art. 25 ust. 4 określa, iż środki finansowe na rzecz partii politycznej może przekazać obywatel polski zamieszkujący na stałe na terenie RP oraz określa wysokość wpłat, jaką może dokonać osoba fizyczna na rzecz partii politycznej.

18 art. 49c ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

8. nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji finansowej albo podaje w niej nieprawdziwe dane¹⁹- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

9. przeznacza środki finansowe zgromadzone na Funduszu Wyborczym na cele inne niż wymienione w ustawie (art. 35 ust.1²⁰)²¹- podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł;

10. wydatkuje środki partii politycznej w celu finansowania kampanii wyborczych bez pośrednictwa Funduszu Wyborczego- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

11. nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego Funduszu Wyborczego albo podaje w nim nieprawdę²² - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat 2;

12. narusza zasady określone w art. 36 ust. 3²³ dotyczące sposobu gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego- podlega karze grzywny;

13. dokonuje wpłat na Fundusz Wyborczy w wysokości przekraczającej określone limity- podlega karze grzywny;

14. nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu Funduszu Wyborczego, iż wpłaty na ten cel mogą być dokonywane tylko czekiem, przelewem lub kartą płatniczą - podlega karze grzywny²⁴.

Ocenę wskazanych przepisów należy jednak poprzedzić przedstawieniem ogólnych zasad finansowania polityki.

Partie polityczne mogą otrzymywać środki finansowe przekazywane od osób fizycznych, którymi jednak mogą być tylko obywatele polscy mający stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

19 art. 49d ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

20 W art. 35 ust. 1 ustawodawca określił, iż partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy, w celu finansowania partii politycznej w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego.

21 art. 49e ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

22 art. 49f ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

23 Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 3, środki finansowe Funduszu Wyborczego gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym.

24 art. 49g ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

25 W zakresie tym ustawodawca odwołuje się do innych regulacji, tj. do przepisów ustaw dotyczących wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w zakresie dotacji

Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. Należy zaznaczyć, iż wskazane regulacje dotyczą także środków niepieniężnych. Wpłata od osoby fizycznej na rzecz partii może zostać dokonana jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą²⁶.

Przepisy przyznające partiom politycznym subwencję (bezzwrotną pomoc budżetową na realizację ich celów statutowych) umiejscowione zostały w ustawie o partiach politycznych z 1997 roku²⁷.

Art. 28 ustawy reguluje zasady otrzymywania przez partie subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Subwencje przekazywane są grupowaniom przez okres kadencji Sejmu, po spełnieniu niżej wymienionych przesłanek:

- jeżeli partia polityczna w wyborach do Sejmu, samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo;
- w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, w ramach której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów.

Przyznana subwencja wypłacana jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu określonej partii politycznej w czterech równych ratach²⁸. W celu uzyskania wskazanych środków, partia polityczna zobligowana jest do złożenia przez uprawniony organ partii, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok. Wniosek sporządzany jest na urzędowym formularzu oraz musi uzyskać potwierdzenie przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji i jej wysokości²⁹. Partia polityczna zobligowana jest do gromadzenia środków finansowych pochodzących z budżetu na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii. Osobą uprawnioną do przekazania subwencji na wskazany przez partię rachunek bankowy jest

podmiotowej.

26 art. 25 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

27 A. Jackowska, 2008, s.36.

28 Ustawodawca zastrzegł, iż w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujące partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu.

29 Wniosek składany jest corocznie do dnia 31 marca każdego roku.

minister właściwy do spraw finansów publicznych. Partie mogą liczyć na uzyskanie pierwszych środków finansowych najpóźniej 30 dnia od ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacji o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych³⁰.

Uzyskanie przez partie polityczne środków finansowych z budżetu państwa nakłada na ugrupowania szereg obowiązków dotyczących gromadzenia, wydatkowania oraz rozliczania przyznanych subwencji.

Nadzór państwa nad działalnością partii politycznych, w tym nad jej finansowaniem polega na stosowaniu prawnie przewidzianych środków, które mają na celu utrzymanie działalności partii w zgodzie z obowiązującymi zasadami prawa. Organami posiadającymi szczególne uprawnienia nadzorcze nad finansowaniem partii politycznych są:

- Państwowa Komisja Wyborcza,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Największe uprawnienia w tym zakresie posiada Państwowa Komisja Wyborcza, która jest apolitycznym i niezależnym podmiotem, obsługiwany przez Krajowe Biuro Wyborcze. Należy jednak zauważyć, iż uprawnienia kontrolne wskazanego podmiotu są nieco ograniczone, ponieważ zawężone są jedynie do weryfikowania informacji finansowych składanych przez partie³¹.

Regulacją przemawiającą za transparentnością finansowania polityki jest obowiązek sporządzenia przez partię polityczną corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz poniesionych z subwencji wydatkach³². Informacja składana jest wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, wybieranego przez Państwową Komisję Wyborczą³³.

Państwowa Komisja Wyborcza w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia informacji ma prawo do:

- przyjęcia informacji bez zastrzeżeń;
- przyjęcia informacji ze wskazaniem uchybień;
- odrzucenia informacji.

30 art. 29 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

31 M. Chmaj, 2008, s. 24.

32 Informacja finansowa składana jest przez partię za rok kalendarzowy Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku.

33 art. 34 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

Decyzja o odrzuceniu informacji finansowej ma miejsce w przypadku stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W razie wątpliwości, co do prawidłowości lub rzetelności przedłożonych informacji, Komisja Wyborcza może się zwrócić do partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie³⁴. W czasie dokonywania kontroli Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo do zlecenia ekspertyz lub opinii, jak też żądania pomocy od organów państwowych³⁵.

Partia polityczna może utracić prawo do rocznego utrzymywania subwencji jeżeli:

- nie złoży informacji w określonym terminie;
- informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą;
- partia polityczna złożyła skargę na decyzję Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu informacji, a Sąd Najwyższy taką skargę oddalił³⁶.

W celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach do organów samorządu terytorialnego partia tworzy stały Fundusz Wyborczy. Tak więc wydatki partii politycznej na wskazany cel mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego począwszy od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. O utworzeniu Funduszu Wyborczego partia jest zobowiązana powiadomić Państwową Komisję Wyborczą³⁷. Jak zauważa Marek Chmaj, ustawodawca zastrzegając, że partia powinna zawiadomić wskazany organ o utworzeniu lub likwidacji Funduszu Wyborczego, nie określił w jakiej formie i w jakim terminie takie zgłoszenie ma nastąpić oraz nie określił sankcji za niewywiązanie się z tego obowiązku³⁸.

Środki finansowe przekazywane na Fundusz Wyborczy mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznych, darowizn, spadków oraz zapisów i gromadzone są na oddzielnym rachunku bankowym³⁹.

Ustawodawca odniósł się także do określenia łącznej sumy wpłat

34 art. 34a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

35 M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, *op. cit.* s. 25.

36 art. 34c ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

37 art. 35 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

38 M. Chmaj, 2008. s. 26.

39 art. 36 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

od osoby fizycznej na Fundusz wyborczy określonej partii politycznej. Według przyjętych zapisów osoba fizyczna uprawniona jest do dokonania wpłaty w jednym roku kalendarzowym nie przekraczającej 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę.

W przypadku odbywania się w danym roku kalendarzowym więcej niż jednych wyborów lub referendów ogólnokrajowych, osoba fizyczna może dokonać wpłaty na Fundusz Wyborczy w wysokości do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Należy jednak zaznaczyć, iż wskazana regulacja nie dotyczy wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji. Podobnie jak przy kryteriach finansowania partii politycznych (art. 25 ustawy), tak i tu środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem lub kartą płatniczą⁴⁰.

W przypadku połączenia się ugrupowania z inną partią lub innymi partiami środki finansowe przekazywane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowej partii. W razie podziału partii środki przemieszczane są na rzecz Funduszu Wyborczego nowo powstałych partii w częściach równych, chyba że partia, rozwiązując się, ustanowi inne warunki podziału. W przypadku likwidacji partii środki finansowe przekazywane są na rzecz instytucji charytatywnej⁴¹.

Partie polityczne zobowiązane są przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. Wzór sprawozdania określany jest przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych po uzyskaniu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Do sprawozdania załącza się opinię i raport biegłego rewidenta w zakresie środków finansowych przekazanych na Fundusz Wyborczy partii politycznej⁴². Biegłego rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, zaś koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są ze środków zapewnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze. Do Obowiązków Państwowej Komisji

40 art. 36a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

41 art. 37 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

42 art. 38 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

Wyborczej należy ogłoszenie sprawozdania wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta w „Monitorze Polskim” w terminie 14 dni od dnia złożenia⁴³. W dokumencie tym partia podaje, na jakiego rodzaju wydatki przeznaczyła środki finansowe pochodzące z subwencji. Kategorie zawarte w formularzu są jednak mało klarowne, ponieważ znajdują się tam informacje bardzo ogólne, które niewiele mówią o przeznaczeniu wydanych przez ugrupowania pieniędzy. Skarbnicy partii dopasowują wydatki do poszczególnych kategorii w sposób uznaniowy, co wpływa na ograniczoną możliwość oceny i porównania struktury wydatków partii⁴⁴.

Zgodnie z omawianą ustawą Państwowa Komisja Wyborcza w terminie do 6 miesięcy od złożenia sprawozdania (omówionego powyżej) może:

- przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń;
- przyjąć sprawozdanie ze wskazaniem uchybień;
- odrzucić sprawozdanie.

Sprawozdanie przedłożone Państwowej Komisji Wyborczej jest odrzucane w przypadku:

- prowadzenia przez partię polityczną działalności gospodarczej;
- pozyskiwania środków finansowych ze zbiórek publicznych;
- gromadzenia środków finansowych poza rachunkiem bankowym;
- przyjmowania lub pozyskiwania środków finansowych z innych niedozwolonych źródeł;
- gromadzenia lub dokonywania wydatków na kampanie wyborcze z pominięciem Funduszu Wyborczego;
- przyjmowania wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów⁴⁵;
- gromadzenia środków finansowych Funduszu Wyborczego poza oddzielnym rachunkiem bankowym⁴⁶.

Korzyści majątkowe uzyskane przez partie polityczne lub Fundusz Wyborczy z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ustawodawca określił, iż korzyścią majątkową

43 M. Chmaj, *op. cit.*

44 A. Jackowska, J. Zbieranek, 2008, s. 37.

45 Naruszenie przepisów w tym zakresie odnosi się do regulacji ujętych w art. 25 ustawy o finansowaniu partii politycznych, zgodnie z którymi partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie RP, w wysokości 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

46 art. 38a ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

kową podlegającą przypadkowi jest również wartość wyrażona poprzez dokonanie czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań partii politycznej. Wskazany przepis nie dotyczy jednak korzyści majątkowych przekazanych partii politycznej lub Funduszowi Wyborczemu, których partia nie przyjęła lub zwróciła darczyńcy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od jej uiszczenia. Jeżeli korzyść majątkowa została przyjęta, zużyta lub utracona, przypadkowi podlega jej równowartość. Przyjęcie korzyści majątkowej stanowiącej naruszenie przepisów niniejszej ustawy stwierdza Państwowa Komisja Wyborcza, która wydaje postanowienie w przedmiocie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych. Ciekawym rozwiązaniem jest możliwość dokonania przez partię polityczną w terminie 60 dni od dnia wydania postanowienia przez Państwową Komisję Wyborczą wpłaty korzyści majątkowej uzyskanej w sposób sprzeczny z prawem na konto urzędu skarbowego, właściwego dla jej siedziby. W sytuacji odmowy dokonania dobrowolnego przekazania tego rodzaju korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa minister właściwy dla spraw finansów publicznych, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, występuje do Sądu Okręgowego w Warszawie o orzeczenie przypadku na rzecz Skarbu Państwa⁴⁷.

Kolejnymi aktami prawnymi dotyczącymi finansowania partii politycznych są akty wykonawcze nawiązujące do ustawy o partiach politycznych z 1997 roku. Pierwszym z tych aktów jest rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 roku w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym⁴⁸. Rozporządzenie reguluje szczegółowy tryb składania oraz wzór urzędowego formularza do wniosku o wypłacenie z budżetu państwa subwencji przysługującej partii politycznej, jak też szczegółowe zasady wypłacania tego rodzaju środków finansowych. Zgodnie z rozporządzeniem wnioski o wypłacenie subwencji, wraz z aktualnym wyciągiem z ewidencji partii politycznej, składany jest do ministra właściwego do spraw publicznych za pośrednictwem Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku utworzenia nowej partii politycznej (połączenie się dwóch lub więcej partii) właściwy organ partii składa w terminie 14 dni od dnia dokonania przez właściwy sąd wpisu do ewidencji wnioski o wypłacenie subwencji wraz z uwierzytelnionym wyciągiem z ewidencji partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza

47 art. 39 ustawy o partiach politycznych, *op. cit.*

48 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 267.

po dokonaniu sprawdzenia, co do posiadania przez partię uprawnienia do subwencji oraz wysokości subwencji, przesyła niezwłocznie wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przyznana partii politycznej subwencja wypłacana jest w ratach w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po kwartale, za który wypłacana jest dana rata subwencji⁴⁹.

Następnym aktem prawnym mającym znaczenie dla finansowania partii politycznych jest rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 roku w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych⁵⁰. Wskazane rozporządzenie określa wzór sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym, wraz z niezbędnym wyjaśnieniami co do sposobu jego sporządzenia, wykaz dokumentów dołączanych do sprawozdania oraz rodzaj nośnika elektronicznego i format oprogramowania, w jakim składa się sprawozdanie. Wzór sprawozdania wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami określony został w załączniku do przedmiotowego rozporządzenia. Do wymaganego przepisami sprawozdania należy dołączyć niżej wymienione dokumenty:

1. umowy rachunków bankowych – bieżących i Funduszu Wyborczego;
2. wyciągi bankowe prowadzonych rachunków bankowych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego oraz historię tych rachunków;
3. umowy kredytu bankowego;
4. umowy i inne dokumenty dotyczące użyczenia posiadanych przez partię nieruchomości i lokali;
5. wyciąg z rachunku prowadzonego w biurze maklerskim, potwierdzający przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa⁵¹.

Analizując akty prawne dotyczące finansowania partii politycznych, należy wskazać rozporządzenie Ministra Finansów z 23 stycznia 2003 roku

49 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, *op. cit.*

50 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 269.

51 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, *op. cit.*

w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną⁵². Przedmiotem rozporządzenia jest określenie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną, a w szczególności:

1. dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych;
2. sporządzania sprawozdań finansowych, w tym zasady ewidencji i rozliczania otrzymywanych środków publicznych.

Partia polityczna prowadzi rachunkowość w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości⁵³ oraz przepisy przedmiotowego rozporządzenia, a rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowo, np. w postaci wpłat osób fizycznych na rzecz partii politycznej.

Ewidencja przychodów, kosztów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych powinna być prowadzona rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie oraz na bieżąco. Przychodami partii politycznej są przychody określone odrębnymi przepisami praw i statutem, w tym w szczególności:

1. otrzymane składki członkowskie;
2. darowizny, spadki, zapisy;
3. określone ustawami dotacje i subwencje;
4. odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach;
5. przychody z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa;
6. przychody ze zbycia należących do partii politycznej składników majątkowych;
7. przychody z działalności określonej w art. 27 ustawy o partiach politycznych.

Kosztami partii politycznej są wydatki związane z realizacją zadań statutowych, koszty finansowe oraz pozostałe koszty, w tym koszty przekazania majątku na cele charytatywne.

Partia polityczna zobowiązana jest do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego na dzień kończący rok obrotowy oraz na każdy

⁵² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003r., Nr 11, poz. 118.

⁵³ Ustawa z dnia 29 września 1994r., o rachunkowości, Dz. U. z 2002r., Nr 76, poz. 694.

inny dzień bilansowy. Przygotowane przez partię polityczną sprawozdanie finansowe składa się z:

1. bilansu,
2. rachunku wyników,
3. informacji dodatkowej.

Bilans obejmuje stany aktywów i pasywów na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych poprzedniego i bieżącego roku obrotowego. W przedstawionym rachunku wyniku wskazuje się oddzielnie przychody i koszty oraz zyski i straty za poprzedni i bieżący rok obrotowy. Informacja dodatkowa winna wskazywać nieobjęte bilansem oraz rachunkiem wyników wyjaśnienia konieczne do oceny gospodarki finansowej partii politycznej, w tym w szczególności informacje:

1. w zakresie rozliczenia subwencji z budżetu państwa:
 - stan środków subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
 - kwotę subwencji otrzymanej z budżetu państwa w okresie sprawozdawczym,
 - środki subwencji przekazane na Fundusz Ekspercki,
 - środki subwencji przekazane na Fundusz Wyborczy,
 - środki subwencji wykorzystywane na spłatę pożyczek i kredytów bankowych, zaciągniętych na finansowanie działalności statutowej,
 - pozostałe wydatki poniesione ze środków subwencji, stan środków subwencji na koniec okresu sprawozdawczego;
2. w zakresie rozliczenia środków subwencji z budżetu państwa przekazanych na Fundusz Ekspercki:
 - stan środków Funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na początek okresu sprawozdawczego,
 - środki przekazane w okresie sprawozdawczym na Fundusz Ekspercki z subkonta rachunku bankowego subwencji,
 - wydatki w okresie sprawozdawczym z Funduszu Eksperckiego środków pochodzących z subwencji,
 - stan środków Funduszu Eksperckiego pochodzących z subwencji na koniec okresu sprawozdawczego⁵⁴.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, *op. cit.*

3. KODEKS WYBORCZY

Aktualną regulację w zakresie finansowania wyborów stanowią zapisy Kodeksu wyborczego⁵⁵, który określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów.

Kodeks wyborczy wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 roku i zastąpił wszystkie przepisy regulujące wybory w Polsce, w tym odnoszące się do finansowania partii politycznych⁵⁶. Z chwilą przyjęcia nowej regulacji straciły moc ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego. W tym czasie przestały obowiązywać: ustawa o wyborze prezydenta⁵⁷ oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁸.

Kodeks wyborczy, podobnie jak ustawa o finansowaniu partii politycznych, zawiera sankcje karne, które dotyczą niżej wymienionych zachowań:

Art. 494. Kto, w związku z wyborami, prowadzi agitację wyborczą:

1) na terenie urzędów administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów,

2) na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie,

3) na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub oddziałów obrony cywilnej bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych,

4) w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal się znajduje - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto prowadzi agitację wyborczą na terenie szkół wobec uczniów.

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2010r., Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011r., Nr 21, poz. 134.

⁵⁶ Kodeks wyborczy przyjęty został przez Sejm jednogłośnie, jednak potem wzbudził wiele kontrowersji, a na wniosek posłów PiS trafił do Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił niektóre jego przepisy. W pierwszej kolejności TK wskazał, iż głosowanie dwudniowe jest niezgodne z Konstytucją, za niezgodne uznano też zakaz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Za niezgodne uznano także zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni powyżej 2 m kw.

⁵⁷ Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r., Dz. U. z 1990r., Nr 67, poz.98.

⁵⁸ Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002r., Dz. U. z 2002r., Nr 113, poz.984.

Art. 495. § 1. Kto, w związku z wyborami:

1) umieszcza plakaty i hasła wyborcze na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia,

2) przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej narusza obowiązujące przepisy porządkowe,

3) umieszcza plakaty i hasła wyborcze w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega:

1) pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii;

2) osoba będąca redaktorem w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe, która dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych, ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych wskazania przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą.

Art. 496. Kto, w związku z wyborami, nie umieszcza w materiałach wyborczych wyraźnego oznaczenia komitetu wyborczego, od którego pochodzą - podlega karze grzywny.

Art. 497. § 1. Kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów - podlega grzywnie od 1.000 do 10.000 złotych.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

§ 3. Kto udziela lub przyjmuje korzyść finansową lub osobistą w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata - podlega grzywnie od 10.000 do 50.000 złotych.

Art. 498. Kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia

kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą - podlega karze grzywny.

Art. 499. Kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi agitację wyborczą - podlega karze grzywny albo aresztu.

Art. 500. Kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania podaje do publicznej wiadomości wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyniki sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania - podlega grzywnie od 500.000 do 1.000.000 złotych.

Art. 501. Kto, w związku z wyborami, prowadząc agitację wyborczą na rzecz komitetów wyborczych lub kandydata, albo kandydatów, organizuje loterie fantowe lub innego rodzaju gry losowe albo konkursy, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych - podlega grzywnie od 5.000 do 50.000 złotych.

Art. 502. Kto, w związku z wyborami, podaje lub dostarcza, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napoje alkoholowe nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia- podlega grzywnie od 5.000 do 50.000 złotych.

Art. 503. Kto, w związku z wyborami, przekazuje środki finansowe lub wartości niepieniężne jednego komitetu na rzecz innego komitetu wyborczego - podlega karze grzywny od 1.000 do 10.000 złotych.

Art. 504. Kto, w związku z wyborami, organizuje zbiórki publiczne na cele kampanii wyborczej - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 505. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym - podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu komitetu wyborczego o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat.

Art. 506. Kto, w związku z wyborami:

1) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego na cele inne niż związane z wyborami,

2) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego lub wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego przed dniem, od którego zezwala na to ustawa,

3) pozyskuje środki finansowe lub wartości niepieniężne na rzecz komitetu wyborczego po dniu wyborów,

4) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego po dniu złożenia sprawozdania finansowego,

5) wydatkuje środki finansowe komitetu wyborczego z naruszeniem limitów wydatków określonych dla komitetów wyborczych,

6) przekazuje komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjmuje w imieniu tych komitetów środki finansowe lub wartości niepieniężne pochodzące z innych źródeł niż od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

7) przekazuje komitetowi wyborczemu partii politycznej albo koalicyjnemu komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w imieniu tych komitetów środki finansowe lub wartości niepieniężne z innego źródła niż z funduszu wyborczego partii politycznej tworzącej komitet wyborczy partii politycznej, lub z funduszy wyborczych partii politycznych tworzących koalicyjny komitet wyborczy,

8) nie będąc obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, dokonuje czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 507. Kto, w związku z wyborami, przekazuje komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w jego imieniu wartości niepieniężne inne niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 złotych.

Art. 508. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia w terminie obowiązku przekazania przez komitet wyborczy na rzecz organizacji pożytku publicznego osiągniętej przez komitet wyborczy nadwyżki pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami - podlega grzywnie, karze

ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie dopuszcza do wykonania lub utrudnia dopełnienie obowiązku przekazania przez komitet wyborczy na rzecz organizacji pożytku publicznego nadwyżki pozyskanych środków finansowych nad poniesionymi wydatkami, o którym mowa w § 1.

§ 3. Jeżeli osoba, o której mowa w § 2, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 509. § 1. Pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku z wyborami nie dopełnia obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego o źródłach pozyskania funduszy oraz poniesionych wydatkach na cele wyborcze albo podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe dane - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto nie dopuszcza do wykonania lub utrudnia dopełnienie obowiązku sporządzenia i przedłożenia komisarzowi wyborczemu albo Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowego, o którym mowa w § 1.

§ 3. Jeżeli osoba, o której mowa w § 2, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 510. § 1. Kto, w związku z wyborami, nie dopuszcza do wykonywania lub utrudnia dopełnienie przez biegłego rewidenta obowiązków przy sporządzaniu opinii lub raportu dotyczącego sprawozdania finansowego

- podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Jeżeli osoba, o której mowa w § 1, działa nieumyślnie - podlega grzywnie.

Art. 511. Kto pobiera od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania opłatę za głosowanie w jego imieniu - podlega karze grzywny.

Art. 512. Kto udziela pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą - podlega karze aresztu albo grzywny.

Art. 513. Wyborca, który więcej niż jeden raz uczestniczył w głosowaniu w tych samych wyborach - podlega karze grzywny.

Art. 513a. § 1. Kto bez uprawnienia otwiera pakiet wyborczy lub

zaklejoną kopertę zwrotną

- podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto bez uprawnienia niszczy pakiet wyborczy lub zaklejoną kopertę zwrotną.

Art. 514. Kto dokonuje wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy w wysokości przekraczającej limit określony w art. 136

- podlega grzywnie.

Art. 515. § 1. W przypadku skazania za wykroczenie określone w art. 495 § 1 sąd orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, lub nawiązkę w wysokości do 1.500 złotych.

§ 2. W przypadku skazania za przestępstwa określone w art. 501, art. 504, art. 506 oraz art. 508 § 1 lub wykroczenia sąd orzeka przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot przestępstwa lub wykroczenia.

§ 3. Przepadek przedmiotów, o którym mowa w § 1 i 2, orzeka się, chociażby przedmioty te nie były własnością sprawcy.

§ 4. Jeżeli orzeczenie przepadku przedmiotów, o których mowa w §2, nie jest możliwe, sąd orzeka obowiązek uiszczenia kwoty pieniężnej stanowiącej ich równowartość.

Art. 516. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 494-496, art. 498, art. 499, art. 503, art. 505, art. 511-513a, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Analizę wskazanych powyżej przepisów należy poprzedzić przedstawieniem zasad finansowania polityki, które ujęte zostały w Kodeksie wyborczym. Według zawartych w niniejszej ustawie zapisów, koszty organizacji i przeprowadzenia wyborów pokrywane są z budżetu państwa, a w szczególności są nimi wydatki związane z:

1. zadaniami Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego;

2. zadaniami komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia oraz zapewnieniem ich obsługi przez wyznaczone do tych celów organy i jednostki organizacyjne;

3. zadaniami organów administracji rządowej oraz podległych im urzędów centralnych i jednostek administracyjnych, a także innych organów państwowych;

4. zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego;
5. refundacją wydatków, o których mowa w art. 154 §6;⁵⁹

Przepisy Kodeksu wyborczego (podobnie jak w ustawie o partiach politycznych) wskazują, iż suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, które ustalane jest na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁶⁰, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów.

W odrębny sposób postrzegane są wpłaty uiszczane przez posłów. W myśl omawianych przepisów kandydat na posła, kandydat na senatora, kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej oraz kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego, będący obywatelem polskim, może wpłacać na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. W sytuacji, kiedy suma wpłat od obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego przekroczy kwotę określoną przepisami, nadwyżka sumy ponad dopuszczonym limitem podlega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Ofiarodawcy przekazujący środki finansowe na rzecz komitetu wyborczego mogą dokonać wpłaty jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą⁶¹.

Finansowanie partii politycznych, w tym kampanii wyborczych, nie ogranicza się tylko do wyborów krajowych. Współczesny obraz polityki wymaga uczestniczenia w wyborach o zasięgu międzynarodowym, którymi z pewnością są wybory do Parlamentu Europejskiego.

Partia polityczna prowadząc działalność na poziomie europejskim⁶², zobowiązana jest do wypełnienia następujących warunków: winna posiadać osobowość prawną w państwie członkowskim, gdzie ma swoją siedzibę, być reprezentowana w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków Parlamentu Europejskiego lub w parlamentach narodowych, lub regionalnych, lub zebrać w co najmniej jednej czwar-

⁵⁹ Członkom komisji wyborczych przysługuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002r., o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz.1674) zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu zadań tych komisji.

⁶⁰ Ustawa z dnia 10 października 2002r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002r., Nr 200, poz. 1679, z 2004r., Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005r., Nr 157, poz. 1314)

⁶¹ art. 134 Kodeksu wyborczego, *op. cit.*

⁶² Partia polityczna na poziomie europejskim to organizacja realizująca program polityczny, złożona z partii krajowych oraz członków niezrzeszonych, reprezentowana w kilku państwach członkowskich.

tej państw członkowskich co najmniej 3% oddanych głosów, w każdym z tych państw członkowskich (podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego) oraz przestrzegać zasad, na których oparta jest Unia Europejska, jak też uczestniczyć lub wyrazić zamiar uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2004 roku w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, partie polityczne mają możliwość finansowania z ogólnego budżetu Unii Europejskiej⁶³.

Partie dążące do uzyskania takiej pomocy z budżetu ogólnego Unii Europejskiej zobowiązane są do złożenia wniosku do PE. Innym obowiązkiem europejskiej partii politycznej jest coroczne opublikowanie danych dotyczących jej dochodów, wydatków i pasywów, deklarowanie źródeł finansowania ze wskazaniem otrzymanych darowizn oraz darczyńców. Dodatkowymi obostrzeniami jest zakaz przyjmowania darowizn pochodzących z: anonimowych źródeł, budżetów ugrupowań politycznych w PE, przedsiębiorstw kontrolowanych przez władze publiczne oraz darowizn przekraczających kwotę 12 tys. euro⁶⁴ rocznie lub od jednego darczyńcy⁶⁵.

PODSUMOWANIE

Przedstawione regulacje prawne określają zasady finansowania polityki. Jak wskazano na wstępie, przejawem korupcji politycznej jest obszar finansowania polityki, w tym udzielanie wbrew przepisom środków finansowych przeznaczonych na działalność ugrupowań politycznych, jak również niezgodne z prawem dokonywanie wpłat na rzecz komitetów wyborczych.

Ustawodawca w sposób szczegółowy określił sposób uzyskiwania, gromadzenia i dysponowania majątkiem partii politycznych oraz uregulował

63 Przepisy te dotyczą wyłącznie partii politycznych na poziomie europejskim, w rozumieniu art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

64 W Projekcie Rezolucji Parlamentu Europejskiego 2010/2201 (INI), w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2004/2003, w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania przewidziano w poprawce nr 10, dot. ust. 17, iż samofinansowanie się partii i fundacji jest oznaką ich żywotności, w związku z tym należy podnieść obecny pułap darowizn z 12 tys. euro do 25 tys. euro rocznie na osobę fizyczną jako darczyńcę, co należy powiązać z wymogiem ujawniania darczyńców w momencie otrzymania darowizn. Podkreślono też, iż osoby prawne nie mogą być darczyńcami.

65 D. Olejniczak, Z. Cieślak, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, 2004, s. 30-32.

kwestie dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Pomiędzy światem biznesu a polityką umiejscowione są pokusy wywierania wpływu biznesmenów na przedstawicieli parlamentu oraz władz wykonawczych- zwane korupcją.

Pieniądze w polityce odgrywają szczególną rolę, ponieważ zapewniają bezpieczeństwo prosperowania partii politycznych. Ustawodawca wskazał, iż głównym źródłem uzyskiwania dochodów przez te podmioty są środki pochodzące z budżetu państwa oraz składki członków, darowizny oraz wpłaty przekazywane przez obywateli (do wysokości określonej ustawą). Pytaniem jest, czy te środki są wystarczające?

Uprawnionym wydaje się być pogląd, iż świat polityki ulega pokusom uzyskania środków finansowych wbrew przepisom wskazanych ustaw. Aktywność polityczna wywołuje potrzebę dysponowania pieniędzmi, a i koszty przeprowadzenia kampanii wyborczych są bardzo wysokie (choć w 2011 roku partiom przyznano z budżetu państwa o połowę mniej środków niż w przypadku poprzednich wyborów).

Zawarte przez ustawodawcę przepisy karne odwołują się przede wszystkim do kar o wymiarze finansowym. Sporadycznie przewidziano kary ograniczenia bądź pozbawienia wolności. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż większość przepisów odwołuje się do sankcji przewidzianych za nieprawidłowe prowadzenie ewidencji finansowej oraz obszaru składania sprawozdań finansowych - choć i te są ważne dla transparentności finansowania polityki.

Uregulowaniami ujętymi w przedstawionych ustawach, które zdaniem autora odczytywać można w świetle przepisów antykorupcyjnych, są czyny polegające na:

1. dokonywaniu zbiórek pieniężnych wbrew zakazowi przewidzianemu w art. 24 ust.6 ustawy, - grzywna (u. o. p. p.);
2. przekazywaniu partii politycznej albo przyjmowaniu w imieniu partii politycznej środków finansowych lub wartości niepieniężnych z naruszeniem przepisów art. 25.ust.4 - grzywna od 1.000 do 100.000 zł (u. o. p. p.);
3. niewykonaniu lub niedopuszczeniu do wykonania obowiązku sporządzenia i złożenia informacji finansowej albo podaniu w niej nieprawdziwych danych- grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2 (u. o. p. p.);
4. niewykonaniu lub niedopuszczeniu do wykonania obowiązku

sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego Funduszu Wyborczego albo podaniu w nim nieprawdy - grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2 (u. o. p. p.);

5. udzieleniu lub przyjęciu korzyści finansowej lub osobistej w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata - grzywna od 10.000 do 50.000 zł (K. W.);

6. podawaniu lub dostarczaniu, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napoi alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia - grzywna od 5.000 do 50.000 zł (K. W.);

7. organizowaniu zbiórek publicznych na cele kampanii wyborczej - grzywna od 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

8. przekazywaniu komitetowi wyborczemu organizacji albo komitetowi wyborczemu wyborców lub przyjmowaniu w imieniu tych komitetów środków finansowych lub wartości niepieniężnych pochodzących z innych źródeł niż od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - grzywna do 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

9. dokonaniu czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego przez osobę nie będącą obywatelem polskim, mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej - podlega grzywnie od 1.000 do 100.000 zł (K. W.);

10. udzieleniu pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą - kara aresztu albo grzywny (K. W.).

Wskazane przepisy szczegółowo określają obszar nieprawidłowości mogących mieć miejsce w sferze finansowania polityki. Stanowią one pewnego rodzaju wypełnienie dyspozycji czynów korupcyjnych ujętych w Kodeksie karnym. Przedstawione regulacje dotyczą problematyki związanej z niezgodnym z prawem przekazywaniem partiom politycznym (politykom) środków finansowych, co jest niezmiernie istotne w podejmowaniu czynności wykrywczych przez organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym.

Korupcja jest problemem społecznym, ale też jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, zarówno w zakresie gospodarczym, jak i zachowań o zabarwieniu kryminalnym. Z tego też powodu należy rozszerzyć zainteresowania organów ścigania o wskazany obszar, w celu jej eliminacji

z życia publicznego.

REFERENCES

1. Chmaj M., (2008), *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, pod. red. J. Zbieranka, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych
2. Jackowska A., (2008), *Subwencje budżetowe dla partii politycznych-kwoty i tendencje*, [w:] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
3. Jackowska. A., Zbieranek J., (2008), *Społeczna kontrola finansowania partii politycznych*, [w:] *Jawność i kontrola*, pod. red. J. Zbieranka, , Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
4. Marek A., (2010), Komentarz do art. 250a Kodeksu karnego, system prawny LEX.
5. Olejniczak D., Cieślak Z., Fryźlewicz M., Kurkiewicz A., Nowakowski M., (2004), *Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, 2(2) IV-VI 2004, , Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.
6. *Komunikat z badań (2010), Opinia publiczna o korupcji i lobbingu*, Warszawa CBOS.
7. Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997r. Dz. U. z 1997r., Nr 88, poz. 533 z późn. zm.
8. Ustawa o Sporcie z dnia 25 czerwca 2010r. Dz. U. z 2010r., Nr 127, poz. 857.
9. Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. Dz. U. z 2001r, Nr 79, poz. 857 z późn. zm.
10. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002r., Dz. U. z 2002r., Nr 113, poz.984.
11. Ustawa z dnia 10 października 2002r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2002r., Nr 200, poz. 1679, z 2004r., Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005r., Nr 157, poz. 1314).
12. Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1990 r., Dz. U. z 1990r., Nr 67, poz.98.
13. Ustawa z dnia 29 września 1994r., o rachunkowości, Dz. U. z 2002r., Nr 76, poz. 694.
14. Ustawa z dnia 5 stycznia 2010r., Kodeks wyborczy, Dz. U z 2011r., Nr

- 21, poz. 134.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003r., w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partie polityczną, Dz. U. z 2003r., Nr 11, poz. 118.
 16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003r., w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 269.
 17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2003 r., w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym, Dz. U. z 2003r., Nr 33, poz. 267.



Visegrad Group Safety



STANISŁAW BUŁAJEWSKI

DISTRICT SAFETY AND ORDER COMMITTEES AS INSTITUTION ENSURING PUBLIC ORDER AND SAFETY OF CITIZENS

POWIATOWA KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU JAKO INSTYTUCJA PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

dr Stanisław Bułajewski

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

stabul1@wp.pl

ABSTRACT

Creation of district safety and order committees is another step for local government and its bodies to be considered as the most important elements of coordination of all local preventive initiatives performed with the Police and all institutions involved in prevention programs and activities. District safety and order committees, lead by the district heads (*starosta*), must be considered to be the main and most important permanent center of institutionalized coordination of the prevention system in the district.

In conclusion, we can formulate several *de lege ferenda* recommendations.

First, the district-level local government must be provided with the necessary tools to make its responsibility for implementing crime prevention programs and ensuring order and safety of the citizens a real, not virtual, responsibility. As Bolesław Sprengel was right in observing, at present the Police is not required to perform tasks provided for in district programs and cannot in any way be forced to do so¹.

Second, it is necessary to properly select the members of the committees. Currently, the members (of course with the exception of representatives of uniformed services) are often inexperienced and incompetent persons who consider their involvement in the works of the committees as a necessary evil. It is also a bad idea to form the committees mostly of representatives of uniformed services, as the results of the works of such

¹ Sprengel, 2009, s. 215 i n.

a group may be subjective. This is because the committees often evaluate the work of the services represented by those persons.

Third, to give the committees greater influence on the laws, which, on the district level, are adopted by the district council, the committees must have the statutory right of legislative initiative. In my opinion, the current law enables vesting the committees with the right of legislative initiative. Of course a proper statutory regulation in this regard is required.

KEYWORDS: *self-government resolutions, crime prevention program, county services inspections and guards, local security strategies, threats maps.*

WPROWADZENIE

Zanim rozpoczniemy nasze rozważania odnoszące się do komisji bezpieczeństwa i porządku, niezbędne wydaje się przeanalizowanie podstawowych pojęć, takich jak: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo obywateli.

Prób zdefiniowania powyższych pojęć dokonywano już wielokrotnie, dlatego też w tym miejscu wydaje się zasadne przytoczenie choć kilku z nich.

Przykładowo W. Czapiński przez porządek publiczny rozumiał „stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały”². Z kolei S. Bolesta porządek publiczny traktował jako „system urządzeń prawno publicznych i stosunków społecznych, powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych, oraz stosunków społecznych, powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, a zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego”³.

Natomiast za materialnym ujęciem bezpieczeństwa i porządku publicznego opowiada się J. Zaborowski, który to przez porządek publiczny rozumie pewien „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (moralnymi, religijnymi, obyczajowymi, zasadami współżycia społecznego itp.), których przestrzeganie umożliwia nor-

² Czapiński, 1929, s. 317-323.

³ Bolesta, 1983.

malne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie²⁴. Z kolei bezpieczeństwem publicznym autor ten nazwał „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa²⁵. Podobnie bezpieczeństwo publiczne ujmował E. Ura, który twierdził, że bezpieczeństwo publiczne to nic innego, jak „stan, w którym ogółowi obywatele indywidualnie nieoznaczonych, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie były jego źródła²⁶”.

Jeżeli zaś chodzi o termin „bezpieczeństwo”, to jak słusznie zauważył Adam Węgrzecki „o bezpieczeństwie bardzo często mówi się w różnorodnych okolicznościach i sytuacjach, w odniesieniu do rozmaitych przedmiotów. Mogą być nimi pojedyncze rzeczy lub ich większe lub mniejsze skupiska, konkretni ludzie lub nie mniej konkretne zbiorowości ludzkie, najrozmaitsze wytwory człowieka, a także własności i funkcje czegoś, działania, pełnienie wielu ról, wykonywanie wielu zawodów [...]. Przedmioty te są wystawione – właśnie w związku z zachodzącymi zmianami i oddziaływaniami – na wielorakie zagrożenia. Jeżeli zostaną pozostawione same sobie, bez ochrony przed nimi, łatwiej i szybciej ulegają degradacji, a niekiedy destrukcji. Ich groźba się oddala, gdy zapewni się im bezpieczeństwo, przynajmniej w podstawowym zakresie. Jest ono dla nich nieodzowne ze względu na ich ontyczną podatność na zmianę i zniszczenie, charakterystyczną dla przedmiotów stanowiących byt realny²⁷”.

Niezależnie jednak od powyższych dywagacji termin bezpieczeństwo należy rozumieć jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności. Takie rozumienie bezpieczeństwa przyjmuje w swoich analizach subiektywnego poczucia bezpieczeństwa Polaków Krzysztof Dziurzyński⁸.

Natomiast ostatni termin, który wymaga krótkiego objaśnienia, to „bezpieczeństwo obywateli”. Przez to pojęcie, zgodnie z poglądami A. Misiuka, „należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka »w naszym przypadku obywatela«, który

4 Zaborowski, 1977.

5 *Ibidem*.

6 Ura, 1974, s. 76-85.

7 Węgrzecki, 2010, s. 14.

8 Dziurzyński, 2009. Dziurzyński, 2010; Dziurzyński, 2010.

umożliwia normalne funkcjonowanie jednostki »obywatela« w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, swobodę korzystania z wszelkich przysługujących jednostce »obywatelowi« praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje»⁹.

Zdaniem B. Banaszaka „pojęcie **bezpieczeństwa obywateli** tradycyjnie pojmowano jako działalność władz publicznych przeciwdziałającą zagrożeniom porządku publicznego (...), życia, zdrowia i mienia obywateli oraz powstrzymującą i odpierającą wszelkie działania godzące w te dobra zarówno pochodzące z zewnątrz, spoza granic RP, jak i z wewnątrz kraju. Współcześnie rozumieć je należy szerzej, włączając w to sferę bezpieczeństwa ekologicznego (...) i energetycznego. W tym ostatnim aspekcie należy podkreślić, że w państwach UE opowiedziano się za czynną postawą państwa w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie stosunki ekonomiczne poddano regulacji prawnej. Konstytucja wśród norm dotyczących ustroju gospodarczego, czy też szerzej rzecz ujmując - gospodarki, nie zawiera żadnego postanowienia odnoszącego się bezpośrednio do sfery energetyki. Równocześnie jednak powszechnie wiadomo jest, że w dzisiejszym świecie ma ona olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania gospodarki każdego państwa. Jednym z konstytucyjnych zadań państwa wynikających z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego RP. Organem konstytucyjnie odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest Rada Ministrów (...) i to temu organowi ustawy przyznają związane z tym kompetencje wykonawcze, nadzorcze i kontrolne. Ustawy te mogą wyznaczać określone kierunki działań władzy wykonawczej w tej dziedzinie»¹⁰.

1. PODSTAWA PRAWNA I WARUNKI DZIAŁANIA POWIATOWEJ KOMISJI BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU – REGULACJA USTAWOWA

Zgodnie z art. 38 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.¹¹ o samorządzie powiatowym w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad

9 Misiuk, 2008, s. 16.

10 Banaszak, 2009, *wydanie elektroniczne* – Legalis. <https://legalis.net.pl/index.html> [25.10.2011].

11 Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. Komisję bezpieczeństwa i porządku ustanowiono ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084).

powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

Do zadań komisji 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 wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt. 1, 2 i 4,

7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt. 2 i pkt. 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Analizując treść powyższego przepisu, łatwo możemy zauważyć, iż poza obowiązkiem przygotowywania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli ustawodawca wskazał, że komisja będzie przede wszystkim organem opiniodawczo-doradczym starosty. Jej status jest więc inny niż status komisji wewnętrznych rady powiatu, jest ona jedynie organem pomocniczym starosty.

Komisja bezpieczeństwa i porządku, korzystając z kompetencji opiniowania proponowanych przez starostę projektów uchwał, swą opinię kieruje wyłącznie do starosty.

Starosta nie jest jednak związany tą opinią, a brak wystąpienia o opinię, mimo że jest naruszeniem przepisów ustawy, nie wpływa na legalność np. uchwalonego przez radę projektu aktu prawnego.

Oczywiście korzyści, nawet przy tak ograniczonej działalności komisji bezpieczeństwa i porządku, są oczywiste. Powstaje bowiem możliwość faktycznej współpracy administracji samorządowej nie tylko z Policją, ale i z innymi powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, opierającej się na konkretnych przepisach ustawowych o charakterze obligatoryjnym¹².

Ponadto, jak łatwo możemy zauważyć, ustawodawca, określając zadania komisji, posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo obywateli”, a nie „bezpieczeństwo publiczne”. Może to, moim zdaniem, wynikać z faktu odnoszącego się do zakresu pojęcia „bezpieczeństwo obywateli”, które będzie zawsze charakteryzowało się węższym zakresem niż pojęcie „bezpieczeństwo publiczne”. A być może - jak twierdzi J. Czapska - przez bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć jedynie bezpieczeństwo instytucji państwowych, które może być zapewnione tylko przez organ państwowy¹³.

Jeżeli zaś chodzi o skład komisji, to wchodzi do nich następujące podmioty: starosta jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu oraz dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m. st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji. W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Starosta ponadto może powołać do udziału w pracach komisji (z głosem doradczym) funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Kadencja komisji trwa 3 lata.

Odwołanie członka komisji przed upływem kadencji przez organ, który go powołał lub delegował, jest oczywiście możliwe, ale jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem

¹² Głowacki, Łojek, Tyburska, Urban, 2007, s. 40 i n.

¹³ Czapska, 2004, s. 93.

jego mandatu. W przypadku natomiast śmierci, odwołania lub rezygnacji członka komisji przed upływem kadencji, organ, który go powołał lub delegował, powołuje lub deleguje nowego członka komisji na okres pozostały do upływu kadencji poprzedniego członka.

Następnie art. 38b. ustawy o samorządzie powiatowym określa kompetencje przewodniczącego komisji, samej komisji, jak i starosty. I tak przewodniczący komisji, w celu wykonania zadań komisji, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja natomiast przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Ustawodawca w analizowanym artykule uregulował również obowiązek sprawozdawczości z działalności komisji. Nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego starosta składa radzie powiatu sprawozdanie z działalności komisji za rok ubiegły. Sprawozdanie starosty ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Co do kosztów działania komisji, to pokrywa się je oczywiście ze środków własnych budżetu powiatu. Rada powiatu¹⁴ jest zaś organem, który ustawowo został zobowiązany do określenia zasad zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji. Przy czym w tej kwestii rada zobowiązana została do odpowiedniego zastosowania przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo.

¹⁴ Oczywiście rada powiatu nie dysponuje bezpośrednimi kompetencjami nadzorczymi w stosunku do działań komisji bezpieczeństwa i porządku. Kontrola ta może mieć jedynie charakter pośredni, np. poprzez uczestnictwo radnych w jej obradach.

2. POWIATOWY PROGRAM ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI ORAZ PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI JAKO PODSTAWOWY DOKUMENT przygotowywany przez komisję

Powiatowy program zapobiegania przestępczości jest jedynym dokumentem (poza dokonywaniem oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu) przygotowywanym przez komisję bezpieczeństwa i porządku. Oczywiście musimy pamiętać, że komisja przygotowuje jedynie projekt programu, natomiast jego uchwalenie należy już do wyłącznej kompetencji rady powiatu jako organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu jest pewność, że uchwalony przez radę program będzie zrealizowany. W tej konkretnej kompetencji komisji, która, jak łatwo możemy dostrzec, składa się z szerokiego gremia fachowców, możemy zauważyć, że komisja nie wypełnia jedynie funkcji opiniodawczej, ale i posiada funkcję inspirującą w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁵.

Z przepisu stanowiącego podstawę do przygotowania przez komisję omawianego w niniejszym punkcie programu nie wynika jednoznacznie, jaki okres powinien obejmować program opracowywany przez komisję - roku, czy też kadencji komisji, tj. trzech lat¹⁶. Moim zdaniem opracowywany program powinien obejmować okres co najmniej trzyletni. Nie ma więc jakichkolwiek przeszkód prawnych, aby program uchwalony przez radę na wniosek komisji był realizowany przez następną radę.

Wracając jednak do samego programu, to jak czytamy w jednym z nich „jest on programem określającym ramy stałej partnerskiej współpracy i współdziałania organów administracji samorządowej, państwowej oraz podmiotów kreujących życie społeczne z mieszkańcami powiatu (...). Został on zbudowany w oparciu o diagnozę istniejących zagrożeń i oczekiwań społecznych oraz elementy powiatowego programu realizowanego w latach 2007 – 2009 (...) oraz Rządowego Programu Ograniczenia Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” kontynuowanego w myśl założeń wypracowanych przez Radę Ministrów w dokumencie „Strategia rozwoju kraju 2007 – 2015”¹⁷.

Do głównych celów, jakie twórcy programów sobie najczęściej stawiają, należą:

15 Maczyński, wydanie elektroniczne Lex Polonica 2010. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].

16 Art. 38a ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym.

17 Załącznik do uchwały nr XLVI/305/2010 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 1 czerwca 2010 r.

- a) wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce;
- b) wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski;
- c) zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom, poprzez zaktywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami porządkowymi i społecznością lokalną;
- d) poprawienie wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do tej i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- e) podniesienie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez ograniczenie najbardziej uciążliwych społecznie przestępstw i wykroczeń – bójek, kradzieży i kradzieży z włamaniem, rozbojów, pobic, uszkodzeń mienia;
- f) dalsze ograniczanie zjawisk patologii społecznych takich jak, alkoholizm, agresja, przemoc w rodzinie;
- g) podniesienie stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a w szczególności ograniczenie skutków wypadków drogowych oraz eliminowanie nietrzeźwych uczestników ruchu.

Autorzy programów podkreślają, iż realizacja programów i zamierzonych celów nie jest możliwa bez współpracy ze społecznością lokalną¹⁸. Wskazują jednocześnie, iż najważniejsze obszary działania, wymagające w ramach uchwalonego programu interwencji, to: bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania, przemoc w rodzinie, bezpieczeństwo w szkole oraz bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

W każdym z programów zakłada się również cele operacyjne, których realizacja wymaga nie tylko aktywności samorządów gminnych i powiatowych, samorządowych jednostek organizacyjnych, powiatowych służb inspekcji i straży, ale również aktywności lokalnej wspólnoty samorządowej. Do celów operacyjnych zalicza się m.in.:

- a) wychowanie młodzieży i powszechną jej edukację na rzecz bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza na kształtowanie postaw społecznych jednoznacznie negujących przestępstwo, propagowanie różnorodnych treści z zakresu prewencji kryminalnej w postaci broszur, ulotek dotyczących programów profilaktycznych, realizowanych przez Policję i Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej;

¹⁸ Patrz Dziurzyński, 2009, s. 11.

b) zmniejszenie się ryzyka stawania się ofiarą przestępstw poprzez propagowanie we współpracy z firmami ochrony osób i mienia oraz ubezpieczycielami rozwiązań technicznych, zmniejszających ryzyko stawania się ofiarą przestępstwa (instalowanie alarmów w domach, promowanie i wdrażanie rozwiązań urbanistycznych, zapewniających bezpieczeństwo ludzi i mienia); udzielanie wsparcia samorządom miast i gmin w realizacji koncepcji utworzenia monitoringu wizyjnego;

c) poprawa warunków do bezpiecznego poruszania się po drogach, poprzez wdrożenie programu usprawnień ruchu, edukację dzieci i młodzieży oraz konsekwentne karanie – we współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości – sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych;

d) zapewnienie bezpieczeństwa podczas imprez masowych, poprzez działania w celu pozyskania szerokiego grona sojuszników zaangażowanych oraz wspierających działania profilaktyczne wśród młodocianych kibiców lub uczestników innych imprez (w tym odpowiedni szybkie informowanie Policji i Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej o imprezach) oraz poszukiwanie przez samorzady i zainteresowane instytucje środków pozabudżetowych w celu realizacji powyższych zamierzeń;

e) podjęcie działań zmierzających do ograniczenia korupcji we wszystkich dziedzinach życia publicznego¹⁹.

Dane, które powinny stanowić podstawę do sformułowania celów głównych, jak i operacyjnych, powinny być zebrane z różnych źródeł, takich jak np.: materiały zebrane przez dzielnicowych, straż gminną czy też pracowników pomocy społecznej, Internet, sprawozdania powiatowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych czy też inne sprawozdania przygotowane przez powiatowe i gminne jednostki organizacyjne, dane demograficzne pochodzące z ewidencji ludności, dane o zakresie realizacji obowiązku szkolnego itp. Cennym źródłem są także ogłoszenia prasowe, które wskazują liczbę i umiejscowienie np. agencji towarzyskich. Także oferta kulturalna, rozrywkowa, artystyczna czy też sportowa, która jest oferowana przez placówki umiejscowione na terenie powiatu wraz z orientacyjną liczbą osób, które z tej oferty korzystają, jest dobrym źródłem informacji. Oczywiście to tylko skromne wyliczenie miejsc, z których wiedzę powinni czerpać członkowie komisji tworzącej powiatowy program.

¹⁹ *Ibidem*.

Do realizatorów powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak i oczywiście celów, które w programie są zawarte zalicza się m.in.: starostwa powiatowe, urzędy gmin i miast, Komendy Powiatowe Policji, Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego, Państwowe Powiatowe Inspektoraty Sanitarne, Powiatowe Inspektoraty Weterynarii, Powiatowe Zarządy Dróg, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadpodstawowe, organizacje pozarządowe.

3. FUNKCJONOWANIE KOMISJI BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU – OCENA I WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Jak słusznie zauważył P. Mączyński, komisja bezpieczeństwa i porządku może być podstawą do budowy lokalnego gremium kooperacyjnego w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, działającego pod przewodnictwem starosty. Zinstytucjonalizowana kooperacja jest warunkiem koniecznym skuteczności wszelkich działań prewencyjnych i zapobiegawczych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powstanie powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku jest kolejnym krokiem, w ramach którego samorządy lokalne i ich organy uznane zostały za najważniejsze ogniwa koordynacji wszelkich lokalnych inicjatyw prewencyjnych, realizowanych wraz z Policją i z uwzględnieniem wszystkich instytucji, które w programy czy działania prewencyjne są zaangażowane. Powiatową komisję bezpieczeństwa i porządku, działającą pod przewodnictwem starosty, należy uznać za główny i co najważniejsze stały ośrodek zinstytucjonalizowanej koordynacji systemu prewencyjnego w powiecie. Dzięki tej koordynacji zagwarantowane jest sprawne tworzenie planów i harmonogramów działania. Możliwe jest również wspólne opracowywanie perspektywicznego programu działania nawet na okres kilku lat. Funkcjonowanie tej instytucji umożliwia działania, które uwzględniają specyficzne uwarunkowania lokalne, a co za tym idzie, możliwa jest szybka interwencja w sytuacjach kryzysowych²⁰.

Oczywiście znalezienie sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest wiele tak, jak wiele jest trudności z tym związanych. Według zaleceń *International Center for the Prevention of Crime* istnieją cztery elementy, które samorząd lokalny powinien uwzględnić w swoich działaniach.

²⁰ Mączyński, wydanie elektroniczne Lex Polonica 2010. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].

Po pierwsze – określenie i mobilizowanie kluczowych partnerów wywodzących się z organów administracji lokalnej²¹.

Po drugie – drobiazgowo oraz wszechstronnie analizowanie stanu bezpieczeństwa obejmujące miejscowe problemy bezpieczeństwa i wiktyimizacji²².

Po trzecie – kształtowanie lokalnych strategii działania, ale w taki sposób, aby brały one pod uwagę przyczyny przestępczości i wiktyimizacji, a nie tylko jej symptomy, jakie i obejmowały wielorakie potrzeby społeczne²³.

Po czwarte – wdrażanie i ewaluacja (długo i krótkoterminowych) programów profilaktycznych, które skierowane będą na eliminowanie ubóstwa, uciążliwych przestępstw oraz miejsc społecznego łąku.

Jak łatwo możemy zauważyć, powyższe elementy zawarte są już w polskich uregulowaniach prawnych m.in. w ustawie o samorządzie powiatowym, która powołała do życia komisję bezpieczeństwa i porządku. Żadnego jednak z tych postulatów nie udało się spełnić w praktyce, jeżeli zabraknie zaangażowania obywateli i organizacji społecznych oraz opartego na zasadach partnerstwa współdziałania między Policją, instytucjami publicznymi, a społecznościami lokalnymi²⁴.

Niestety daje się zauważyć także wady, jakie towarzyszą funkcjonowaniu komisji bezpieczeństwa i porządku. Według powszechnie dostępnych badań w 2008 r. ponad 80% powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku nie miało opracowanego planu współpracy z jednostkami pomocniczymi (sołectwami i osiedlami). Członkowie komisji, którzy powinni się wyróżniać aktualną wiedzą na temat bezpieczeństwa i porządku, nie biorą udziału w szkoleniach. Liczba nieaktywnych w tej sferze w 2008 r. oscylo-

21 Skład osobowy powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku te zalecenia uwzględni. W skład komisji wchodzi m.in. przedstawiciele miejscowej Policji, wymiaru sprawiedliwości, a także innych instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu.

22 Także ten wymóg spełnia polskie uregulowanie, albowiem jednym z zadań komisji, zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

23 Ten element zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym komisja realizuje poprzez przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

24 Zob. obszernie na ten temat: *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku – materiały przygotowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Warszawa 2008, s. 12-13.*

wała wokół 40% wszystkich członków komisji.

Krytycznie należy się również odnieść nie tylko do zbyt wąsko zakreślonych zadań komisji, ale również braku uprawnień do podejmowania przez komisję jakichkolwiek inicjatyw własnych. Uważam, że takie uregulowanie tej kwestii powoduje brak większej aktywności członków komisji, którzy pogodzili się ze swoimi mizernymi kompetencjami. Dlatego też łatwo można wytłumaczyć brak zainteresowania ze strony komisji opiniami ekspertów. Według oficjalnych danych za 2008 r. ponad połowa komisji bezpieczeństwa i porządku, jakie funkcjonują w Polsce, nigdy podczas swojej pracy nie korzystała z pomocy ekspertów. Spośród 163 komisji, które korzystały z opinii ekspertów, tylko dwie komisje prowadzą stałą współpracę z ekspertami. Aż połowa wszystkich polskich komisji dokonuje tylko raz w roku oceny stanu zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Skutecznym (choć jak się okazuje niedocenianym) narzędziem wykorzystywanym w trakcie realizacji wielu przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest mapa zagrożeń. Zaskakujący jest więc fakt, że w 2008 r. tylko nieco ponad 30% komisji bezpieczeństwa i porządku zdecydowało się na przygotowanie map zagrożeń, które obrazują m.in. miejsca najbardziej niebezpieczne (zagrożone) na terenie powiatu²⁵. Z tych samych publikowanych danych możemy się również dowiedzieć, że aż 30% komisji bezpieczeństwa i porządku nie zleciło przeprowadzenia badań dotyczących poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Jednakże nawet jeżeli takie badania przeprowadzono, to w niewielu powiatach w Polsce zostały one opublikowane w lokalnej prasie. Badania potwierdzają również znikomą współpracę komisji ze społecznością lokalną. Do ok. 60% komisji bezpieczeństwa i porządku nie zgłoszono żadnych postulatów.

Przytoczenie nawet tych kilku pozytywnych, jak i negatywnych uwag pozwala nam na wypracowanie wniosków *de lege ferenda*.

Po pierwsze – należy wyposażać samorząd powiatowy w niezbędne instrumenty, tak, aby jego odpowiedzialność za realizację programu zapobiegania przestępczości oraz porządku i bezpieczeństwa obywateli była odpowiedzialnością realną, a nie wirtualną. W tej chwili, jak słusznie zauważył Bolesław Sprengel, po stronie Policji nie występuje obowiązek w zakresie realizacji zadań wynikających z powiatowego programu, nie

²⁵ *Ibidem*, s. 58.

można też Policji do takiej realizacji w żaden sposób zmusić²⁶.

Po drugie – należy zastanowić się nad doбором członków do komisji. W tej chwili w skład komisji (poza oczywiście przedstawicielami służb mundurowych) wchodzi często osoby niedoświadczone i niekompetentne, które najczęściej udział w pracach komisji traktują jedynie jako zło konieczne. Złym rozwiązaniem jest także powoływanie do składu komisji w większości osób z formacji mundurowych – w tym przypadku wyniki prac takiej grupy mogą być często nieobiektywne. Często bowiem dochodzi może do oceniania służb, które te osoby reprezentują.

Po trzecie – aby komisja w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego miała większy wpływ na prawo, które w powiecie stanowione jest głównie przez radę powiatu, należy przyznać jej ustawowe prawo inicjatywy uchwałodawczej. Moim zdaniem także i na podstawie obecnie obowiązującego prawa możliwe jest przyznanie tej komisji prawa inicjatywy uchwałodawczej, oczywiście w tej kwestii niezbędne jest odpowiednie uregulowanie statutowe.

REFERENCES

- 1) Banaszak B., (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, wydanie elektroniczne* – Legalis, Warszawa.
- 2) Bolesta S., (1983), nr 1, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” Warszawa.
- 3) Bolesta S., (1973), *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW.
- 4) Czapiński W., (1928), nr 9, *Bezpieczeństwo spokój i porządek publicznym w naszym prawie administracyjnym*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej.
- 5) Czapska J., (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków.
- 6) Dziurzyński K., Sawicki A., (2009), *Doświadczanie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, bnw, Warszawa.
- 7) Dziurzyński K., Sawicki A., (2010), *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokoju i zagrożeń* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Bobollanum, Warszawa.

²⁶ Sprengel, 2009, s. 215 in.

- 8) Dziurzyński K., (2010), *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokoju i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy, Katowice.
- 9) Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., (2007), *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczytno, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- 10) Mączyński M., (2010), *Komentarz do art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym*, wydanie elektroniczne Lex Polonica Warszawa.
- 11) Misiuk A., (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- 12) Sprengel B., (2009), *Powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku – teoria i rzeczywistość*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów, Wydawnictwo WSGE.
- 13) Ura E., (1974), nr 2, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa, Państwo i Prawo.
- 14) Węgrzecki A., (2010), *Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*. Wydanie pokonferencyjne z II Konferencji Naukowej z cyklu „Bezpieczeństwo jako wartość” zorganizowaną przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 18 kwietnia 2008, Kraków.
- 15) Zaborowski J., (1977), *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW.

WEBSITES

1. <https://legalis.net.pl/index.html> [25.10.2011].
2. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].



Visegrad Group Safety



KRZYSZTOF DZIURZYŃSKI
KRZYSZTOF SZANDECKI

**VOCATIONAL TRAINING OF POLICE OFFICERS
IN THE ASSESSMENT OF THE PARTICIPANTS**

**SZKOLENIA ZAWODOWE FUNKCJONARIUSZY POLICJI W OCENIE
ICH UCZESTNIKÓW**

dr Krzysztof Dziurzyński, dr Krzysztof Szandecki

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

Ministerstwo Finansów RP

pedagogika@wsge.edu.pl

ABSTRACT

The main subject matter of this paper is an assessment of effectiveness of the professional trainings held by Police officers. The study was concentrated on the Police officers training process in terms of its effectiveness and satisfaction of officers resulting from trainings. It was decided to learn if participation in the trainings is seen by policemen in the categories of benefits and satisfaction or in the categories of loss and no satisfaction.

The diagnostic poll method was applied in the study, combined with use of the survey technique. The main tool was the poll questionnaire.

The area of the study were two Police units: Polish Central Bureau of Investigation and Metropolitan Police Headquarters. The study covered 724 Police officers participating in different types of training events organized in the line of the professional development.

The study facilitated concluding that the trainings meet expectations of most of the respondents, are organized according to a high standard and are useful in the continued service. It results from the study that the general appraisal of the system of trainings for the Police officers is positive. Participation in the trainings, in particular in those with the prevalent practical classes, is conducive to effectiveness of the work. And the very participation in the trainings and the acquired new skills affect positively the decisions of superiors taken on professional promotions. Acquired knowledge is conducive also to development of professional interests and planning of the continued carrier. This is of effect on the declared will

of participation in the next trainings, and on the continued growth of one's knowledge. Participation in the training affects positively both the professional work and the motivation and satisfaction from work.

KEYWORDS: *continual learning, professional training, police, satisfaction from training, e-learning*

WPROWADZENIE

Życie we współczesnym społeczeństwie pełnym dynamicznych przemian wymaga stałego aktualizowania wiedzy i informacji. Integralną częścią życia człowieka jest jego ciągły rozwój, w tym poprzez dokształcanie się w celu osiągnięcia określonych korzyści, jak i z potrzeby wzbogacenia swej wiedzy i umiejętności. Koncepcja kształcenia ustawicznego rozumianego jako ciągły rozwój człowieka przyjmuje założenie, iż proces uczenia się nie dotyczy wyłącznie dzieci i młodzieży ani nie jest związany tylko ze szkołą, lecz trwa przez całe życie człowieka. Idea kształcenia ustawicznego wskazuje na możliwość uzyskiwania i uzupełniania wiedzy ogólnej oraz umiejętności i kwalifikacji zawodowych za pomocą samokształcenia lub w konkretnych zinstytucjonalizowanych formach organizacyjnych, w tym w formach pozaszkolnych. Współczesna edukacja zawodowa dorosłych bierze pod uwagę zarówno już istniejące miejsca pracy i wymagane na danych stanowiskach umiejętności, jak i potrzeby rynku pracy. Nowoczesny system kształcenia powinien zapewnić każdemu człowiekowi warunki sprzyjające stałemu, systematycznemu podwyższaniu posiadanych kwalifikacji oraz aktualizowaniu zdobytej wcześniej wiedzy. Z zasady kształcenie dorosłych w szkołach publicznych finansowane jest przez państwo, natomiast pozaszkolne formy kształcenia w zdecydowanej większości finansowane są przez samego zainteresowanego. Wyjątek stanowią szkolenia organizowane przez pracodawców, które są finansowane ze środków własnych pracodawcy. To właśnie pracodawcy często stają się stymulatorem rozwoju zawodowego swoich pracowników i to na nich spoczywa obowiązek motywowania ich do ciągłego zdobywania wiedzy i umiejętności.

Termin kształcenie ustawiczne używany jest zamiennie z określeniami: kształcenie permanentne, edukacja permanentna, kształcenie ciągłe, kształcenie nieustające, oświata ustawiczna. W literaturze zagranicznej jego synonimami są: „education permanente”, „lifelong education”, „per-

manente bildung”, „niepriorywnoje obrazowanije”. Wszystkie te nazwy sugerują, iż chodzi tu o kształcenie przez wiele lat, przez całe życie człowieka, bez przerwy, nie ma jednak jednoznacznej definicji, która określałaby, czym jest kształcenie ustawiczne. W różnych krajach różnie się je określa, choć wszędzie wskazuje się, iż ma ono „nadążać za rozwojem i służyć potrzebom rozwoju”.

Początków współczesnej koncepcji kształcenia ustawicznego należy się doszukiwać w XIX wieku, kiedy to nastąpił ogromny wzrost odkryć technicznych, ale jej ewolucja, aż do lat 60. XX stulecia, związana była głównie z kształceniem dorosłych oraz umasowieniem szkolnictwa. Wymienić tu należy Basila Yeaxleeja, R. Peersa oraz Richarda Livingstone’a autorów „Raportu 1919” opracowanego specjalnie na zamówienie Komitetu ds. Edukacji Dorosłych brytyjskiego Ministerstwa Odbudowy¹. W Polsce² do narodzin i rozwinięcia idei kształcenia ustawicznego przyczynili się L. Krzywicki³, A. B. Dobrowolski, H. Radlińska⁴ czy F. Znaniecki oraz I. Drozdowicz-Jurgielewiczowa⁵.

Przełomowym okresem dla rozwoju i nowoczesnego rozumienia kształcenia ustawicznego był rok 1960, kiedy to na Międzynarodowej Konferencji Oświaty Dorosłych w Montrealu zaczęto upowszechniać pogląd, że oświata dorosłych powinna być integralną częścią edukacji ustawicznej traktowanej jako całość - systemem obejmującym całe życie człowieka⁶. Uczestnicy Konferencji uznali, że obejmuje ona nie tylko formalne kształcenie ogólne i zawodowe dorosłych, ale także każde zorganizowane działanie służące podnoszeniu poziomu wykształcenia ludzi dorosłych, bez względu na poziom nauczania czy też jego cel. Było to pierwsze międzynarodowe zgromadzenie, które w „Raporcie końcowym” (...) uznało oświatę ustawiczną za cel przyszłej polityki państw (...)”⁷.

W 1965 roku Paul Lengrand zauważył, że w warunkach zmiennej cywilizacji należy przygotować człowieka do stałego podnoszenia zasobu wiadomości i umiejętności oraz ustawicznego formowania własnej osobowości⁸.

U podstaw idei kształcenia ustawicznego leży więc – jak to ujął Lu-

1 Podaję za T. Wujek, 1970, oraz R. Livingstone, 1947, s. 15.

2 E. Sapii-Drewniak, A. Stopińska-Pająk, 1997.

3 L. Krzywicki, 1902.

4 H. Orsza [Radlińska], 1912; H. Radlińska, 1947.

5 A. Antosz, 2007.

6 J. Półturzycki, 1999.

7 A.S. Hely, 1962.

8 P. Lengrand, 1995; P. Lengrand., 1986.

cjan Tuross – „filozoficzna i psychologiczna koncepcja człowieka jako istoty zmieniającej się, rozwijającej, funkcjonującej w różnych warunkach i etapach życia zgodnie z obiektywnymi i subiektywnymi potrzebami jednostki ludzkiej”⁹. Chodzi tu zarówno o wiarę w ciągły ruch obejmujący przyrodę, społeczeństwo i kulturę, jak i wiarę w ludzkie możliwości nieustannego rozwoju i przystosowywania się do tych przeobrażeń. Koncepcja kształcenia ustawicznego zyskuje tym samym głęboko humanistyczny wydźwięk, stając się – zdaniem Tadeusza Aleksandra – jednym ze składników intensywnie dziś rozwijanej pedagogiki humanistycznej, która w centrum zainteresowania stawia człowieka, jego działalność rozwojową i kreatywną¹⁰. Na wagę edukacji przez całe życie w nowoczesnym społeczeństwie opartym na wiedzy zwraca uwagę Ewa Lubina¹¹.

Od momentu powołania, w dniu 6 kwietnia 1990 roku, Policji, jako formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, trwały prace nad opracowaniem optymalnego modelu szkolenia policjantów, który przygotowywałby ich do prawidłowego pełnienia służby. W tym czasie w Policji realizowano kilkanaście różnych systemów szkolenia i doksztalcania policjantów. Przy formułowaniu nowych programów szkoleniowych korzystano z doświadczenia służb policyjnych innych państw.

Obecnie system szkoleń zawodowych i doskonalenia zawodowego Policji opiera się na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji, które określa rodzaje szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego, formy, warunki i tryb ich odbywania, a także organizację i sposób prowadzenia szkoleń oraz nadzór nad ich realizacją¹². W systemie szkolenia Policji można wyróżnić trzy poziomy: szkolenie zawodowe podstawowe, szkolenie wyższe zawodowe i doskonalenie zawodowe.

Niezwykle ważnym ogniwem w procesie szkolenia kadr policyjnych w Polsce jest doskonalenie zawodowe realizowane centralnie w formie różnego typu szkoleń specjalistycznych, w tym głównie w ramach kursów pogłębiających wiedzę zawodową, dającą możliwość poznawania naj-

9 L. Tuross, 2004; L. Tuross, 2007.

10 T. Aleksander, 2008.

11 E. Lubina, 2006.

12 Dziennik Ustaw 2007 nr 126 poz. 877.

nowszych metod i form zwalczania przestępczości. Proces doskonalenia obejmuje wszystkich funkcjonariuszy bez względu na zajmowane stanowisko, posiadany stopień policyjny, wykształcenie lub poziom ukończonego w Policji szkolenia zawodowego. Celem doskonalenia zawodowego jest w szczególności nabywanie, aktualizowanie, rozszerzanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych policjanta, wymaganych przy wykonywaniu przez niego zadań i czynności służbowych, a także uzyskanie przez niego dodatkowych uprawnień. Dzięki doskonaleniu zawodowemu policjanci zyskują wiedzę i umiejętności związane ze zmianami w systemie prawnym, technice i wyposażeniu policyjnym, taktyce i technice działania, metodach kierowania, dowodzenia i organizacji pracy oraz zmianami w tendencjach rozwojowych przestępczości, a także umiejętności zawodowe niezbędne do wykonywania specjalistycznych zadań i czynności.

Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji to szczególna jednostka w strukturze Policji. Nie tylko ze względu na jej usytuowanie, ale przede wszystkim dlatego, że postawione przed nią zadania i zakres ich skomplikowania powodują, że jest ono jednostką policyjną najbardziej wyspecjalizowaną, sprofesjonalizowaną i skuteczną, w której aktualnie pracuje blisko 1800 funkcjonariuszy. Działania podejmowane przez Centralne Biuro Śledcze mają na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym, kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym oraz związanym z aktami terrorystycznymi. Na potrzebę szerokiego i profesjonalnego szkolenia funkcjonariuszy policji zwracają uwagę Anna Rolka¹³ oraz Elżbieta i Jerzy Szafrąnski¹⁴.

Aby profesjonalizm jednostki organizacyjnej Policji był wartością wzrastającą, niezbędne jest stałe doskonalenie pracujących w nim funkcjonariuszy. Planowanie działań szkoleniowych, jak i ich praktyczna realizacja sprzyja utrzymywaniu wysokiego poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy. Centralne Biuro Śledcze, jako jednostka organizacyjna Komendy Głównej Policji, w pełni korzysta ze wszystkich placówek edukacyjnych i szkoleniowych znajdujących się w strukturze Policji, tj. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Międzynarodowego Centrum Szkolenia Policji oraz Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Szkoły Policji w Słupsku, Szkoły Policji w Pile oraz Szkoły Policji w Katowicach.

Obecnie rozwój zawodowy policjantów wspierany jest przemyślaną i zaplanowaną strategią kierownictwa resortu spraw wewnętrznych i ad-

¹³ Rolka, 2011.

¹⁴ Szafrąnska, Szafrąnski, 2011.

ministracji oraz Komendy Głównej Policji akcentującą zdobywanie wiedzy, doskonalenie umiejętności i podnoszenie kwalifikacji. Podniesienie efektywności oraz jakości systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów ma charakter priorytetowy. W działania te zaangażowanych jest wiele komórek organizacyjnych Policji, zajmujących się planowaniem, organizacją, oceną i samym wykonaniem zadania. W tym kontekście niezwykle ważne jest pozyskiwanie i odpowiednie przetwarzanie informacji o potrzebach szkoleniowych policjantów oraz dokonywanie ocen efektywności i skuteczności przeprowadzanych szkoleń, co pozwoli na opracowanie modelu szkolenia policjantów adekwatnego do bieżących potrzeb Policji. Do drugiego z tych zagadnień nawiązano, formułując przedmiot badań.

1. PRZEDMIOT I CELE BADANIA

Głównym przedmiotem artykułu jest ocena efektywności szkoleń zawodowych odbywanych przez funkcjonariuszy Policji. Interesowały nas opinie na temat subiektywnego odczuwania satysfakcji z udziału w tych szkoleniach i ich przydatności w dalszej służbie. Dodatkowo przedmiotem badań uczyniono elementy organizacyjne i merytoryczne szkoleń.

Obszarem badań były dwie jednostki Policji: Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji oraz Komenda Stołeczna Policji. Tym samym w centrum naszej uwagi znalazły się osoby pracujące w tych dwóch odmiennych strukturach policyjnych.

Formułując temat badania, postanowiliśmy skoncentrować się na procesie szkolenia funkcjonariuszy policji pod kątem jego efektywności i zadowolenia uczestników z odbytych kursów. Postanowiliśmy się także dowiedzieć, czy udział w szkoleniach jest odbierany przez policjantów w kategoriach korzyści i zadowolenia, czy też strat i braku satysfakcji. Przede wszystkim sformułowaliśmy cel opisowy. Chodziło o opisanie zjawiska w określonym kontekście społeczno-organizacyjnym. Drugi cel to znalezienie odpowiedzi na pytanie, co decyduje o tym, że funkcjonariusze policji tak, a nie inaczej oceniają szkolenia, w których biorą udział.

Ponadto postanowiono znaleźć odpowiedź na pytanie, czy istnieje związek pomiędzy wybranymi zmiennymi społecznymi i organizacyjnymi opisującymi badanych funkcjonariuszy a oceną szkoleń w jakich uczestniczyli.

2. PYTANIA BADAWCZE

W celu poznania stopnia efektywności szkoleń związanych z doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy policji i określenia głównych czynników wpływających na poziom szkoleń oraz ich ocenę dokonywaną przez uczestników sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jaka jest ocena szkoleń zawodowych dokonana przez funkcjonariuszy Policji? A w szczególności:

1.1. Jak oceniają przydatność szkoleń zawodowych?

1.2. Jak oceniają zadowolenie ze szkoleń zawodowych?

2. Jak oceniają organizacyjne aspekty szkoleń zawodowych?

3. Jak oceniają wykładowców prowadzących szkolenia zawodowe? A w szczególności:

3.1. Jak oceniają kwalifikacje merytoryczne wykładowców prowadzących szkolenia?

3.2. Jak oceniają umiejętności dydaktyczne wykładowców prowadzących szkolenia?

4. Jak oceniają zajęcia praktyczne realizowane podczas szkoleń?

5. Jak oceniają poziom szkoleń?

6. Jak oceniają zgodności treści szkolenia z tematyką szkolenia?

7. Jak oceniają przydatności szkoleń w dalszej służbie?

8. Jak oceniają przydatność szkoleń miesiąc po ich zakończeniu?

Tak postawione pytania implikowały zastosowanie w dalszym etapie procesu badawczego metody ilościowej – sondażu diagnostycznego.

3. METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA BADAWCZE

W badaniach posłużono się metodą sondażu diagnostycznego przy zastosowaniu techniki ankiety. Głównym narzędziem był kwestionariusz ankiety. Wykorzystana przez nas metoda jest sposobem gromadzenia informacji dopuszczalnym i stosowanym w badaniach efektywności szkoleń zawodowych. Ankieta miała charakter audytoryjny, była rozdawana na zakończenie szkolenia, dzięki czemu umożliwiała zbadanie większej liczby szkolonych funkcjonariuszy.

Opracowany kwestionariusz obejmował pytania o fakty, a także pytania o oceny. Pytania o fakty sprowadzały się do pytań o cechy osobowe, takie jak wiek, płeć, wykształcenie czy też staż służby. Pytania o oceny

dotyczyły kwestii subiektywnych i odnosiły się do istoty i celu badania. W ankiecie zastosowano w znacznej części pytania zamknięte.

4. ORGANIZACJA I PRZEBIEG BADANIA

Próbę badawczą stanowili funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji oraz funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji uczestniczący w szkoleniach podnoszących wiedzę profesjonalną oraz doskonalących umiejętności praktyczne. Badaniami objęto dwie grupy funkcjonariuszy Policji. Pierwszą grupę stanowiło 350 funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego, którzy pracują na różnych stanowiskach, posiadają zróżnicowane wykształcenie czy staż pracy. Drugą grupę stanowiło 374 funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji. Ogółem objęto badaniami 724 funkcjonariuszy Policji uczestniczących w różnego rodzaju szkoleniach organizowanych w ramach doskonalenia zawodowego.

Wyniki badań oparto na analizie ankiet, rozprawdzonych w dwóch etapach wśród funkcjonariuszy zatrudnionych w Centralnym Biurze Śledczym Komendy Głównej Policji (I etap w 2002 roku) oraz w Komendzie Stołecznej Policji (II etap w 2004 roku).

Dodatkowo, w celach ewaluacyjnych, w miesiąc po zakończeniu poszczególnych szkoleń poproszono ich uczestników o ocenę, czy szkolenie, kurs, w jakim uczestniczyli, jest przydatne w dalszej pracy zawodowej. Pytanie to posiadało klasyczną pięciostopniową skalę od „zdecydowanie nie” poprzez „raczej nie”, „ani nie, ani tak”, aż do „raczej tak” i „zdecydowanie tak”.

5. CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNA ORAZ ZAWODOWA BADANEJ PRÓBY

W celu określenia związków pomiędzy zmiennymi społecznymi a oceną szkoleń wyodrębniono w ankiecie pytania zamknięte odnoszące się do takich cech osobowych, jak płeć, wiek, staż służby, przynależność do korpusu czy też wykształcenie respondentów z różnymi możliwymi wariantami odpowiedzi.

Płeć osób badanych

Wśród funkcjonariuszy objętych badaniem 89% ogółu badanych stanowili mężczyźni, natomiast 11% ogółu badanych stanowiły kobiety. W obu wskazanych jednostkach Policji płeć badanych kształtowała

się niemal identycznie. Oznacza ona brak istotnej statystycznie różnicy w strukturze obu grup pod względem składu kobiet i mężczyzn.

Wiek osób badanych

Biorąc pod uwagę wiek badanych, można stwierdzić, iż wśród funkcjonariuszy objętych badaniami w zdecydowanej mniejszości były osoby w wieku do 30 lat (stanowiły one łącznie 25% ogółu badanych). Ponadto należy zauważyć, że funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego w tym wieku to tylko 4,44% tej jednostki Policji. W tej formacji dominują osoby w wieku od 30 do 40 lat i powyżej 40 lat. Natomiast w Komendzie Stołecznej Policji osoby w wieku powyżej 40 lat są w zdecydowanej mniejszości.

Staż służby osób badanych

Analizując staż służby w jednostkach Policji, można stwierdzić, że zarówno w Komendzie Stołecznej Policji, jak i w Centralnym Biurze Śledczym są zatrudnieni funkcjonariusze z długoletnim stażem. Wśród respondentów aż 62,70% stanowili funkcjonariusze ze stażem przekraczającym 10 lat służby. Tylko 9,3% miało staż krótszy niż 3 lata. Również i tutaj można zauważyć pewne zróżnicowanie. O ile w Komendzie Stołecznej Policji służą funkcjonariusze o różnym stażu, o tyle w Centralnym Biurze Śledczym dominują funkcjonariusze o stażu powyżej 10 lat (83%).

Przynależność osób badanych do korpusów

Stopnie policyjne są tytułami policjantów oznaczającymi miejsce danego funkcjonariusza w hierarchii policyjnej. Stopniami policyjnymi są: posterunkowy, starszy posterunkowy, sierżant, starszy sierżant, sierżant sztabowy, młodszy aspirant, aspirant, starszy aspirant, aspirant sztabowy, podkomisarz, komisarz, nadkomisarz, podinspektor, młodszy inspektor, inspektor, nadinspektor, generalny inspektor. W polskiej Policji funkcjonariusze noszący określone stopnie wchodzi w skład Korpusów Policji. W Policji istnieje pięć korpusów: szeregowych, podoficerów, aspirantów, oficerów oraz generałów Policji.

Analizując strukturę korpusów badanej próby, należy zauważyć dysproporcje istniejące w zakresie stopni służbowych, jakie posiadają funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, a funkcjonariusze w Komendy Stołecznej Policji. W Centralnym Biurze Śledczym zdecydowanie dominują oficerowie (72% zatrudnionych tam badanych funkcjonariuszy), natomiast w Komendzie Stołecznej Policji dominują podoficerowie (45% zatrudnionych tam badanych funkcjonariuszy).

Na koniec analiz poświęconych przynależności do korpusów postanowiono sprawdzić, jak zmienna ta rozkłada się w obu jednostkach, ale z uwzględnieniem dodatkowej zmiennej, jaką jest płeć badanego funkcjonariusza. Okazało się, że w Centralnym Biurze Śledczym funkcjonariuszki reprezentują liczniej korpus szeregowych i podoficerów, a rzadziej aspirantów i oficerów. Natomiast w Komendzie Stołecznej Policji kobiety przeważają nie tylko w korpusie szeregowych, ale także w korpusie aspirantów i oficerów. Kiedy porównujemy przynależność do korpusów już nie w układzie wewnętrznym jednostka-płeć, lecz z uwagi na płeć i w dalszej kolejności na przynależność do jednostek Policji, to widać, że funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego górują przynależnością do „wyższych” korpusów nad funkcjonariuszami Komendy Stołecznej Policji.

Wykształcenie osób badanych

Kolejną zmienną, jaką analizowano, było wykształcenie badanych. Największą grupę – 54% – wśród badanych stanowią osoby ze średnim wykształceniem. Co trzeci badany posiada wykształcenie wyższe magisterskie, a 16% wyższe zawodowe. W Centralnym Biurze Śledczym przeważają osoby z wykształceniem wyższym magisterskim i stanowią one 48% badanych funkcjonariuszy, natomiast w Komendzie Stołecznej Policji 3/4 badanych osób legitymuje się wykształceniem średnim. Jest tych osób dokładnie 79%.

Staż służby jest również czynnikiem decydującym o zróżnicowaniu poziomu wykształcenia funkcjonariuszy. Im dłuższy jest staż, tym wyższe jest wykształcenie. We wszystkich grupach stażu służby przeważa wykształcenie średnie. Jest ono najczęściej występującym poziomem wykształcenia w grupie funkcjonariuszy o stażu 1-3 lat, 4-6 lat oraz 7-9 lat, gdzie to właśnie wykształcenie posiada około 70% badanych funkcjonariuszy. Sytuacja się zmienia, gdy analizujemy grupę badanych funkcjonariuszy o stażu służby 10 i więcej lat. W tej grupie osoby ze średnim wykształceniem stanowią tylko 43%. Wzrasta natomiast liczebność funkcjonariuszy z wyższym magisterskim – 36% i wyższym zawodowym – 20%.

6. WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

W tej części artykułu przedstawiona zostanie ocena szkoleń zawodowych dokonana przez funkcjonariuszy objętych badaniem. Najważniejszym elementem wpływającym na ocenę szkoleń jest ich przydatność w dalszej pracy policyjnej. Kolejnymi ważnymi elementami związanymi ze

szkoleniami wpływającymi na ich ocenę są strona organizacyjna szkolenia oraz wiedza merytoryczna i umiejętności dydaktyczne prowadzących zajęcia.

Ocena przydatności szkoleń zawodowych

Badani funkcjonariusze policji, opisując tematykę i formę szkoleń, dokonali również ich oceny pod względem spełnienia oczekiwań w związku z uczestnictwem w szkoleniach. Mając na uwadze fakt, iż duża część funkcjonariuszy brała udział w kilku szkoleniach, a część funkcjonariuszy nie dokonała żadnej oceny, poziom spełnienia oczekiwań uczestników określono dla grupy 256 funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji i 357 funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego, którzy dokonali oceny. Łącznie w badanej próbie 14% badanych policjantów stwierdziła, że ostatnie szkolenie, w jakim uczestniczyli, nie spełniło ich oczekiwań, natomiast pozostała część – 86% – pozytywnie odniosła się do swojego ostatniego szkolenia. Różnice w obu tych grupach są na tyle małe, że nie można mówić, by miejsce służby różnicowało ocenę ostatnio odbywanego szkolenia. Oficerowie, aspiranci i szeregowi dokonali negatywnej oceny szkolenia na mniej więcej identycznym poziomie (15%), natomiast podoficerowie wystawili mniejszą ilość ocen negatywnych (12%). Funkcjonariusze służący w Policji od 4 do 6 lat i powyżej 10 lat w najmniejszym stopniu wskazali na brak zadowolenia z odbytego szkolenia. W grupach tych jest odpowiednio 11% i 13% takich ocen. W pozostałych grupach: czyli do 3 lat i między 7 a 9 lat odsetek takich ocen wynosi 18%. W badanej próbie kobiety wypowiadają rzadziej niż mężczyźni negatywne opinie na temat odbytego ostatnio szkolenia zawodowego. 12% badanych policjantek stwierdziło, że ostatnie szkolenie, w jakim uczestniczyły, nie spełniło ich oczekiwań, natomiast taką samą opinię wypowiedziało 14% mężczyzn. Również można zwrócić uwagę na bardzo małą liczbę ocen negatywnych wśród dwóch grup funkcjonariuszy: najmłodszych - w wieku do 25 lat oraz najstarszych - w wieku powyżej 40 lat. Tylko 10% najmłodszych funkcjonariuszy oraz 11% najstarszych policjantów oceniło negatywnie szkolenie pod kątem spełnienia oczekiwań. Małe różnice da się zaobserwować przy ocenie szkoleń pod względem realizacji oczekiwań ze względu na wykształcenie badanych osób. Średnio od 14 do 15% respondentów (w poszczególnych grupach wykształcenia) określiło, że szkolenie, w którym uczestniczyli, nie spełniło ich oczekiwań.

Ocena organizacyjnych aspektów szkoleń

Badani funkcjonariusze wysoko lub bardzo wysoko oceniają organiza-

cyjną stronę szkolenia. Odsetek ocen powyżej przeciętnej wynosi 70%. Co czwarty badany ocenia ten aspekt szkolenia jako przeciętny. Poniżej przeciętnej – nisko lub bardzo nisko ocenia szkolenie niecałe 4% badanych. Ocen poniżej przeciętnej częściej udzielali funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji. Jest to jednak różnica niewielka, sięgająca 1,2%. W przyznawaniu ocen pozytywnych policjanci z Komendy Stołecznej Policji byli bardziej wstrzemięźliwi. Policjanci z Centralnego Biura Śledczego prawie dwukrotnie częściej przyznawali oceny najwyższe. Oznacza to, że miejsce służby różnicuje ocenę strony organizacyjnej ostatnio odbywanego szkolenia. Biorąc pod uwagę korpus policyjny, do którego przynależą badani funkcjonariusze, można zauważyć, że co trzeci szeregowy ocenia organizację szkolenia jako „przeciętną”. Jest to też grupa z najniższym odsetkiem ocen bardzo wysokich. Blisko 2/3 aspirantów wysoko ocenia organizację szkolenia, zaś co piąty oficer bardzo wysoko. Jeżeli istnieją takie dysproporcje między aspirantami a oficerami, należy domniemywać, że szkolenia dla tych korpusów nie odbywały się na identycznym poziomie. Przy ocenie organizacji szkoleń ze względu na staż służby badanych funkcjonariuszy dwie grupy policjantów, tj. funkcjonariusze pracujący od 7 do 9 lat oraz 10 i powyżej 10 lat były bardziej krytyczne (oceny „bardzo niska” i „niska”). Przy analizie najwyższych not przyznanych szkoleniom okazuje się, że najbardziej wstrzemięźliwi byli najmłodszy stażem i pracujący w Policji od 7 do 9 lat. Blisko co piąty funkcjonariusz pracujący w Policji 10 lat lub więcej ocenia organizację szkolenia jako „bardzo wysoką”. W badanej próbie kobiety rzadziej niż mężczyźni wypowiadają negatywne opinie na temat odbytego ostatnio szkolenia zawodowego.

W porównaniu do badanych mężczyzn (3,4%) dwa razy więcej badanych policjantek (6,1%) oceniło nisko lub bardzo nisko organizacyjne aspekty szkoleń. Co czwarty policjant i co trzecia policjantka oceniali organizację szkolenia jako „przeciętną” i co ósmy policjant i co szósta policjantka jako „bardzo wysoką”. Uwagę zwraca bardzo mała liczba ocen negatywnych wśród dwóch grup funkcjonariuszy: najmłodszych - w wieku do 25 lat oraz najstarszych - w wieku powyżej 40 lat. Tylko 10% najmłodszych oraz 11% najstarszych funkcjonariuszy oceniło negatywnie szkolenie pod kątem spełnienia oczekiwań. Podobne różnice da się zaobserwować przy ocenie szkoleń pod względem realizacji oczekiwań ze względu na wykształcenie badanych osób. Średnio od 14 do 15% respondentów (w poszczególnych grupach wykształcenia) określiło, że szkolenie, w którym uczestniczyli, nie spełniło ich oczekiwań.

Ocena wykładowców prowadzących szkolenia

W ramach badań postanowiono również sprawdzić, jak są oceniani wykładowcy prowadzący szkolenia specjalistyczne dla funkcjonariuszy Policji. W celu uzyskania jak najbardziej rzetelnej oceny prowadzących szkolenia zagadnieniu temu poświęcono dwa pytania dotyczące odpowiednio kwalifikacji merytorycznych oraz umiejętności dydaktycznych osób prowadzących zajęcia.

Jako pierwszą przedstawię analizę ocen dotyczących kwalifikacji merytorycznych osób prowadzących zajęcia dla funkcjonariuszy Policji. W badanej grupie generalnie dominują osoby, które oceniają kwalifikacje prowadzących zajęcia szkoleniowe jako co najmniej „przeciętne”, przy czym co trzeci badany funkcjonariusz ocenia je „wysoko”, a co czwarty „bardzo wysoko”. Ogólna ocena kwalifikacji szkoleniowców pozwala stwierdzić, iż szkolenia były prowadzone przez odpowiednio przygotowanych i posiadających odpowiednią wiedzę specjalistów. Generalnie potwierdziło się, że funkcjonariusze obu jednostek policyjnych wysoko cenią kwalifikacje merytoryczne prowadzących szkolenie. Jednakże, gdy bliżej przyjrzymy się omawianym danym, widać, że funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji są skłonni częściej przydzielać oceny „wysokie”, zaś funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego „bardzo wysokie”. Mimo że różnice w obu tych grupach nie są zbyt duże, to jednak można mówić, że miejsce służby różnicuje ocenę kwalifikacji merytorycznych prowadzących szkolenie wykładowców. Umiejscowienie w konkretnym korpusie również wpływa różnicująco na ocenę kwalifikacji merytorycznych wykładowców. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że oceny „wysokie” przyznane zostały przez większość badanych policjantów wchodzących w skład poszczególnych korpusów. Najwięcej ocen „wysokich” (77%) przyznali szeregowi. Najmniej (54%) oficerowie. Oceny „bardzo wysokie” przyznał co jedenasty szeregowy i co trzeci oficer. To zróżnicowanie w ocenie wykładowców pozwala stwierdzić, że istniało w badanej grupie oczekiwanie na przekazywanie wiedzy przez specjalistów najwyższej klasy, zwłaszcza gdy tę wiedzę przekazywano doświadczonym oficerom. Przy ocenie szkoleń pod względem spełnienia oczekiwań ze względu na staż służby badanych funkcjonariuszy mamy do czynienia z zauważalnymi różnicami pomiędzy poszczególnymi grupami stażowymi. Im staż służby jest dłuższy, tym maleje odsetek ocen „wysokich” - od 75% w grupie o najkrótszym stażu do 56% w grupie o najdłuższym stażu. Natomiast jeśli chodzi o oceny „bardzo wysokie”, to różnica pomiędzy skrajnymi grupami jest trzykrotna. Około

10% funkcjonariuszy z najkrótszym stażem przyznaje oceny najwyższe, natomiast spośród najbardziej wysłużonych funkcjonariuszy te same oceny przyznaje trzykrotnie więcej badanych (31%). Bez względu na wysługę lat funkcjonariusze w każdej grupie mniej więcej na poziomie 11% oceniają kwalifikacje merytoryczne wykładowców jako „przeciętne”. Wyjątek stanowią funkcjonariusze służący między 7 a 9 lat - odsetek takich ocena wynosi 17%. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że właśnie dzięki tym wszystkim różnicom można stwierdzić istotne znaczenie stażu służby funkcjonariuszy jako czynnika różnicującego oceny poziomu merytorycznych kwalifikacji wykładowców prowadzących zajęcia. W trakcie analizy badań okazało się, że spośród cech demograficzno-społecznych, takich jak płeć, wiek i wykształcenie, w badanej próbie jedynie wiek badanych różnicował istotnie oceny kwalifikacji merytorycznych wykładowców. Funkcjonariusze najmłodszy wiekiem – w wieku do 25 lat najczęściej oceniali kwalifikacje prowadzących szkolenia jako „wysokie” (81%). Natomiast wraz ze wzrostem wieku wzrastał odsetek ocen „bardzo wysokich”.

Druga część oceny wykładowców prowadzących szkolenia dotyczyła umiejętności dydaktycznych kadry szkoleniowej. W badanej grupie generalnie dominują osoby, które oceniają kwalifikacje prowadzących zajęcia szkoleniowe jako co najmniej „wysokie”, przy czym blisko dwie trzecie badanych funkcjonariuszy ocenia je „wysoko”, a co piąty „bardzo wysoko”. Ogólna ocena umiejętności dydaktycznych prowadzących szkolenia pozwala stwierdzić, iż w opinii uczestników tych szkoleń były one prowadzone przez odpowiednio przygotowanych pod względem dydaktycznym specjalistów. Funkcjonariusze zarówno Komendy Stołecznej Policji, jak i Centralnego Biura Śledczego równie wysoko cenią umiejętności dydaktyczne prowadzących szkolenie, jednakże funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji zdecydowanie częściej przydzielali oceny „wysokie”. W przypadku omawianych zmiennych możemy mówić, że miejsce służby różnicuje ocenę umiejętności dydaktycznych prowadzących szkolenie wykładowców. Przynależność do określonego korpusu wpływała różnicująco na ocenę umiejętności dydaktycznych wykładowców. Najwięcej ocen „wysokich” (74%) przyznali szeregowi. Najmniej (51%) oficerowie. Niemniej jednak kiedy spojrzymy na oceny „bardzo wysokie”, to ocenę taką przyznał co ósmy szeregowy i co czwarty aspirant i oficer. To zróżnicowanie w ocenie wykładowców pozwala sformułować wniosek, że w badanej grupie wyczuwa się pragnienie, by wiedza na szkoleniach przekazywana była przez specjalistów o jak najwyższych umiejętnościach dydaktycznych.

Przy ocenie umiejętności dydaktycznych kadry ze względu na staż służby badanych funkcjonariuszy również widoczne są różnice pomiędzy poszczególnymi grupami stażowymi. Im staż służby jest dłuższy, tym maleje odsetek ocen „wysokich” od 72% w grupie o najkrótszym stażu do 55% w grupie o najdłuższym stażu. Natomiast jeśli chodzi o oceny „bardzo wysokie”, to różnica pomiędzy skrajnymi grupami jest prawie dwuipółkrotna (12% funkcjonariuszy z najkrótszym stażem i 29% funkcjonariuszy o najdłuższym stażu). Co dziewiąty funkcjonariusz służący w Policji do 3 lat ocenia umiejętności dydaktyczne wykładowców jako „przeciętne”. Odsetek wzrasta wraz ze stażem pracy w Policji. W najstarszej stażem grupie policjantów grupa „przeciętnie” oceniająca tę sferę szkoleń wynosi 17%. Dzięki tym wszystkim różnicom można stwierdzić istotne znaczenie stażu służby funkcjonariuszy jako czynnika różnicującego oceny poziomu umiejętności dydaktycznych wykładowców prowadzących zajęcia. W badanej próbie również wiek i wykształcenie badanych funkcjonariuszy różnicowały istotnie oceny umiejętności dydaktycznych wykładowców. Funkcjonariusze najmłodszy wiekiem - w wieku do 25 lat najczęściej oceniali umiejętności prowadzących szkolenia jako „wysokie” (74%). Wraz ze wzrostem wieku malał odsetek tych ocen. W najstarszej grupie wiekowej wynosił on równo 50%. Odwrotną zależność zauważyć można, kiedy analizuje się wskazania ocen „przeciętne”. Wśród najmłodszych wiekiem odsetek tych ocen wynosił 9%, zaś w grupie najstarszych – 21%. Identyczną zależność daje się zauważyć, gdy analizujemy oceny „bardzo wysokie”. Różnica ocen w tym zakresie pomiędzy funkcjonariuszami najmłodszymi wiekiem a tymi najstarszymi jest jak 1:2. Funkcjonariusze ze średnim wykształceniem najczęściej oceniali umiejętności prowadzących szkolenia jako „wysokie” (69%). Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia malał odsetek tych ocen. W grupie funkcjonariuszy z wykształceniem wyższym magisterskim spadł on poniżej 50%. Odwrotną zależność można zauważyć, kiedy analizuje się wskazania ocen „przeciętnych”. Wśród funkcjonariuszy ze średnim wykształceniem odsetek tych ocen wynosi 11%, zaś w grupie najwyżej wykształconych – 21%. Jest to prawie dwukrotny wzrost. Identyczną zależność daje się zauważyć, gdy analizujemy oceny „bardzo wysokie”.

Ocena zajęć praktycznych realizowanych podczas szkoleń

Kolejne pytanie badawcze dotyczyło oceny zajęć praktycznych. W przypadku 93 osób szkolenie nie obejmowało żadnych zajęć praktycznych. Spośród wszystkich funkcjonariuszy uczestniczących w szkoleniach

i mających w programie zajęcia praktyczne (N=529) aż 58% badanych (i uczestniczących w zajęciach praktycznych) oceniło je na poziomie wysokim. Natomiast 18% badanych przyznało zajęciom praktycznym ocenę bardzo wysoką. Oceny bardzo niskie i niskie przyznało zaledwie 3,5% badanych uczestniczących w zajęciach praktycznych. Średnia ocen na skali od 1 – bardzo niska do 5 – bardzo wysoka wyniosła 3,91. W celu uzupełnienia powyższych wyników o dodatkowe elementy dokonano analiz korelacyjnych pomiędzy oceną zajęć praktycznych, a zmiennymi społeczno-zawodowymi. W ramach badania zależności pomiędzy oceną zajęć praktycznych a miejscem pracy (odbywania służby) stwierdzono, że funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego wyżej oceniają zajęcia praktyczne, w których uczestniczyli, niż funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji. Mimo że różnice są niewielkie, to jednak różnica ta była istotna statystycznie i można mówić w tym przypadku, że miejsce służby różnicuje ocenę zajęć praktycznych. Najniższe oceny zajęć praktycznych we wszystkich analizowanych korpusach stanowią nieznaczące odsetki odpowiedzi – od 1% do niecałych 5 procent. Charakterystyczne również jest to, że aspiranci i oficerowie dokonali bardziej pozytywnej oceny zajęć praktycznych odbytych podczas szkoleń niż szeregowi. W przypadku oceny najwyższej różnica pomiędzy szeregowymi a oficerami jest prawie dwukrotna. Różnice w ocenie zajęć praktycznych ze względu na przynależność do określonego korpusu są istotne statystycznie i można mówić w tym przypadku, że przynależność do korpusu różnicuje ocenę zajęć praktycznych. W przypadku oceny praktycznych zajęć ze względu na staż służby badanych funkcjonariuszy mamy do czynienia z istotnymi różnicami pomiędzy poszczególnymi grupami stażowymi. Ponad 2/3 funkcjonariuszy służących w Policji od 4 do 6 lat wysoko ocenia zajęcia praktyczne, a bardzo wysoko co dziewiąty. Jest to najbardziej zadowolona z tego typu zajęć grupa badanych policjantów. Drugą najbardziej zadowoloną grupę funkcjonariuszy stanowią pracujący 10 lat lub powyżej. W pozostałych dwóch grupach funkcjonariuszy: czyli do 3 lat i między 7 a 9 odsetek takich ocen wynosi około 62%. W badanej próbie kobiety oceniają z większą rezerwą zajęcia praktyczne - 27% badanych policjantek oceniło zajęcia praktyczne jako przeciętne lub niżej. Takie same oceny dla tego typu zajęć przyznało 25% policjantów. Wyższe oceny nieznacznie częściej przyznawali mężczyźni (76%) niż kobiety (72%). Różnica w ocenach zajęć praktycznych była niewielka. Analizując wiek badanych funkcjonariuszy w związku z oceną zajęć praktycznych, można zauważyć, że im młodszy wiekiem funkcjonariusz, tym niższe oceny dla zajęć praktycznych. W grupie starszych wiekiem funkcjonariuszy

zauważyć można natomiast wzrost ocen zajęć praktycznych. Pierwsze, co się daje zauważyć przy ocenie zajęć praktycznych ze względu na wykształcenie badanych osób, to brak niskich ocen u funkcjonariuszy najstarszych wiekiem. Drugie, to że niskie oceny w żadnej z pozostałych grup nie przekraczają 5%. Trzecie, to że wraz ze wzrostem wieku funkcjonariuszy maleje odsetek ocen „przeciętna”. Po czwarte, wraz z wiekiem rosną oceny w przedziale „wysoka” - „bardzo wysoka”. Od 61% w grupie najmłodszej wiekiem do 87% respondentów w wieku 41-45 lat.

Ogólna ocena poziomu szkoleń

W celu uzyskania informacji na temat ogólnej oceny szkolenia zbudowano syntetyczny wskaźnik zadowolenia ze szkolenia. W tym celu zsumowano odpowiedzi każdego respondenta dla pięciu zmiennych zależnych (pytań):

- oceny kwalifikacji merytorycznych prowadzących szkolenie;
- oceny organizacji szkoleń;
- oceny umiejętności dydaktycznych prowadzących szkolenie;
- oceny poziomu zajęć praktycznych;
- oceny przydatności szkoleń w dalszej służbie.

W ten sposób otrzymano wskaźnik, którego średnia wyniosła 15,89 punktu (przy odchyleniu standardowym równym 2,32), co odpowiada ocenie słownej „dobra”. Funkcjonariuszy tak oceniających szkolenie było 90%. Niezadowoleni ze szkolenia stanowili 8%, jeden procent stanowiły osoby niezdecydowane w swojej ocenie.

Na podstawie uzyskanych wyników stwierdzono, że funkcjonariusze służący w Centralnym Biurze Śledczym odczuwali mniejsze zadowolenie ze szkolenia niż funkcjonariusze służący w Komendzie Stołecznej Policji. Oceny obu grup funkcjonariuszy różniły się między sobą istotnie statystycznie. Natomiast kobiety nie różniły się w ocenie zadowolenia ze szkolenia od mężczyzn. Podobna analiza przeprowadzona dla stażu służby, przynależności do korpusów, wieku badanych funkcjonariuszy oraz ich wykształcenia wykazała, że wszystkie te zmienne różnicowały badanych pod względem zadowolenia ze szkolenia.

Ocena zgodności treści szkolenia z jego tematyką

Bardzo symptomatyczne jest to, że spośród osób odpowiadających na pytanie o zgodność treści programowych z tematyką szkolenia tylko 3 osoby (0,5%) określiły, że treści programowe szkolenia zdecydowanie

nie były zgodne z jego tematem. Natomiast blisko 60% badanych stwierdziło, że zdecydowanie szkolenie, w którym uczestniczyli, było zgodne pod względem treści programowych z jego tematem. 99 badanych funkcjonariuszy uchyliło się od udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Badając oceny zgodności treści programowych szkolenia z jego tematyką, przy podziale respondentów pod względem jednostki Policji, w której służyli, stwierdzić można, że gorszych ocen udzielali funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji. W przypadku tej grupy badanych odsetek odpowiedzi „raczej tak” jest półtora razy wyższy niż w grupie funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego. Różnice w obu tych grupach są na tyle istotne, że można mówić o tym, iż miejsce służby różnicuje ocenę zgodności treści z tematyką szkolenia. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że oficerowie, aspiranci i szeregowi dokonali oceny zgodności treści szkolenia z jego tematyką na mniej więcej identycznym poziomie. Oceny wahały się od 95% wskazań twierdzących (oficerowie) do 98% (podoficerowie i aspiranci). Jednakże analiza korelacyjna wykazała, że przynależność do korpusu nie różnicuje badanej próby. W przypadku oceny wpływu stażu służby badanych funkcjonariuszy na postrzeganie zgodności treści programowych z tematyką szkolenia mamy do czynienia z niewielkimi różnicami pomiędzy poszczególnymi grupami stażowymi. Mimo że różnice te są niewielkie, pozwalają sformułować wniosek, że staż pracy w Policji różnicuje istotnie oceny zgodności treści szkolenia z jego tematem. W badanej próbie kobiety, jeżeli już wypowiadały negatywne opinie w przedmiotowym zakresie, robiły to w mniej kategoriycznych opiniach - 4% badanych policjantek stwierdziło, że treści szkolenia „raczej nie” były zgodne z tematyką szkolenia, natomiast taką samą opinię wygłosiło 2% mężczyzn. Różnica w ocenach tej sfery była nieistotna statystycznie. Ocena zgodności treści programowych z tematyką szkolenia z uwagi na wiek badanych funkcjonariuszy pokazuje, że zmienna ta różnicuje poglądy badanych pod tym względem. Najmniej najlepszych ocen odnotowano u najmłodszych wiekiem funkcjonariuszy (43% wskazań „zdecydowanie tak”), natomiast najwięcej w grupie najstarszych policjantów (75% wskazań „zdecydowanie tak”). Analiza związków pomiędzy oceną zgodności treści szkolenia, a wykształceniem badanych funkcjonariuszy wykazała, że zmienna wykształcenie funkcjonariuszy nie różnicuje w sposób istotny statystycznie badanej próby.

Ocena przydatności szkoleń w dalszej służbie

Bardzo ważnym elementem składowym oceny każdego szkolenia jest ocena jego przydatności w dalszej pracy zawodowej osób uczestniczących

w tym szkoleniu. Analiza rozkładów brzegowych pokazała, że ponad dwie trzecie badanych funkcjonariuszy wysoko lub bardzo wysoko ocenia przydatność szkolenia w dalszej służbie. Wartością modalną omawianej zmiennej jest ocena „wysoka”. Ona też stanowi medianę tej zmiennej. Analizy korelacyjne pokazujące związek między oceną przydatności szkolenia w dalszej służbie szkolonych funkcjonariuszy, a takimi zmiennymi, jak: płeć, wiek, wykształcenie, miejsce służby, staż służby, przynależność do korpusu wykazały, że w badanej próbie wiek i wykształcenie badanych funkcjonariuszy różnicował istotnie ocenę przydatności szkolenia w dalszej służbie. Co drugi funkcjonariusz w wieku do 40 lat oceniał przydatność szkolenia w dalszej służbie jako „wysoką” (50-52%). Wraz ze wzrostem wieku (grupa w wieku 41-45 lat) odsetek tych ocen malał, ale w najstarszej grupie wiekowej ponownie wzrastał i wynosił równo 61%. Podobną zależność daje się zauważyć przy analizie oceny „bardzo wysokie”. Różnica pomiędzy ocenami w tym zakresie najmłodszych wiekiem funkcjonariuszy a najstarszych jest jak 1:2. Odwrotną zależność można natomiast zauważyć przy analizie wskazania ocen „przeciętnych”. Wśród najmłodszych wiekiem odsetek tych ocen wynosi 36% zaś w grupie najstarszych – 7%. Jest to prawie dwukrotny spadek. Ponad połowa funkcjonariuszy ze średnim wykształceniem najczęściej oceniała przydatność szkolenia w dalszej służbie jako „wysoką” (55%). Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia malał odsetek tych ocen. W obu grupach funkcjonariuszy z wykształceniem wyższym (zawodowym lub magisterskim) spadł on poniżej 50%. Podobna zależność daje się zauważyć, kiedy analizuje się oceny „przeciętne”. Wśród funkcjonariuszy ze średnim wykształceniem odsetek tych ocen wynosi 31%, zaś w grupie najwyżej wykształconych – 22%. Jest to spadek prawie o połowę. Odwrotną zależność daje się zauważyć, gdy analizujemy oceny „bardzo wysokie”. Różnica pomiędzy ocenami w tym zakresie funkcjonariuszy ze średnim wykształceniem a posiadającymi wyższe magisterskie jest dwuipółkrotna. Przydatności szkolenia w dalszej służbie skorelowano z cechami służby policyjnej, takimi jak: miejsce służby, staż służby i przynależność do korpusu. Okazało się, że wszystkie trzy cechy różnicują istotnie ocenę przydatności szkolenia w dalszej służbie badanych funkcjonariuszy. Z otrzymanych zależności rozkładu przydatności szkolenia w dalszej służbie z uwzględnieniem miejsca służby wynika, że funkcjonariusze obu jednostek policyjnych, pomimo wszelkich różnic w ocenie przydatności szkolenia w dalszej służbie, wystawiali głównie oceny wysokie i bardzo wysokie. Funkcjonariusze Komendy Stołecznej Policji przydzielali częściej oceny „wysokie”, zaś funkcjonariusz Centralnego Biura Śledczego „bardzo

wysokie”. Różnice w obu tych grupach są zauważalne jedynie przy analizie ocen „przeciętnych”, które częściej przydzielali funkcjonariusze z Komendy Stołecznej Policji. W przypadku oceny przydatności szkolenia w dalszej służbie ze względu na staż służby badanych funkcjonariuszy mamy do czynienia z zauważalnymi różnicami pomiędzy poszczególnymi grupami stażowymi. Im staż służby jest dłuższy, tym maleje odsetek ocen „wysokich” - od 54% w grupie o najkrótszym stażu do 50% w grupie o najdłuższym stażu. Natomiast jeśli chodzi o oceny „bardzo wysokie”, to różnica pomiędzy skrajnymi grupami jest prawie trzykrotna - oceny najwyższe przyznaje 7% funkcjonariuszy z najkrótszym stażem i 22% najdłużej służących funkcjonariuszy. Co trzeci funkcjonariusz służący w Policji do 3 lat oraz od 7 do 9 lat ocenia przydatność szkolenia w dalszej służbie jako „przeciętną”. Generalnie odsetek ocen „przeciętna” maleje wraz ze stażem służby w Policji. W najstarszej stażem grupie policjantów grupa „przeciętnie” oceniająca tę sferę szkoleń wynosi 24%. Przynależność do określonego korpusu wpłynęła różnicująco na ocenę przydatności szkolenia w dalszej służbie. Oceny „wysokie” przyznane zostały przez co najmniej połowę badanych policjantów wchodzących w skład poszczególnych korpusów. Wyjątek stanowili oficerowie - w tej grupie ocenę „wysoką” przyznało 47% badanych. Najwięcej ocen „wysokich” – 74% przyznali aspiranci. Ocenę „bardzo wysoką” przyznał co szesnasty szeregowy i co ósmy podoficer i aspirant, natomiast oficerowie stanowili najliczniejszą grupę korpusową przyznającą te oceny – 27%. Jest to czterokrotnie więcej niż ma to miejsce w grupie szeregowych. Te zróżnicowania w przydatności szkolenia w dalszej służbie pozwalają sformułować wniosek, że w całej badanej grupie wyczuwa się pragnienie, by wiedza przekazywana na szkoleniach, umiejętności na nich nabywane były skorelowane z tym, co na co dzień funkcjonariusze wykonują w ramach swoich obowiązków zawodowych.

Miarą zadowolenia z udziału w szkoleniach oraz oceny przydatności szkoleń w dalszej służbie są deklaracje udziału w następnych szkoleniach. Okazuje się, że 86% badanych deklaruje chęć wzięcia udziału w podobnych szkoleniach. Warto tutaj zwrócić uwagę, że deklaracja ta jest niezależna od płci, wieku, wykształcenia czy zmiennych opisujących charakter służby. Na deklarację udziału w podobnych szkoleniach ma wpływ ocena przydatności szkolenia w dalszej służbie. Funkcjonariusze najniżej bądź nisko oceniający przydatność szkolenia w dalszej służbie częściej deklarowali brak chęci wzięcia udziału w podobnych szkoleniach. Zaś ci funkcjonariusze, którzy wysoko lub bardzo wysoko oceniali przydatność szkole-

nia, w ponad 90% deklarowali chęć uczestniczenia w dalszych szkoleniach.

Ocena przydatności szkoleń miesiąc po ich zakończeniu

Badanie oceny efektywności szkoleń dokonywane bezpośrednio po zakończeniu szkoleń uzupełniono o badanie dystansowe zrealizowane w ciągu miesiąca od zakończenia szkolenia. W trakcie tego badania poproszono funkcjonariuszy uczestniczących w I fazie badania, by ponownie ocenili przydatność odbytego szkolenia w dalszej pracy zawodowej.

Otrzymane odpowiedzi pozwoliły stwierdzić, że generalnie badani funkcjonariusze po upływie 30 dni od zakończenia szkolenia podwyższali ocenę przydatności odbytego szkolenia (średnia ocena przydatności **3,89** przy ocenie przydatności bezpośrednio po zakończeniu szkolenia **3,81**). Jednakże w obrębie poszczególnych zmiennych niezależnych pojawiały się odmienne zależności dla określonych wartości tych zmiennych – grup funkcjonariuszy Policji. Pomimo tego można stwierdzić, że szkolenia, w jakich uczestniczyli badani funkcjonariusze Policji, pod względem ich przydatności do dalszej służby były wyżej oceniane po upływie miesiąca. Nie zachodziło zatem w przypadku badanych funkcjonariuszy zjawisko „dysonansu szkoleniowego”, które pokazuje, że w miarę upływu czasu od momentu zakończenia szkolenia wzrasta krytyczna jego ocena. To z kolei pozwala sformułować wniosek, że szkolenia funkcjonariuszy Policji są przydatne i powiązane z wymaganiami służby.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Celem artykułu było pokazanie opinii funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego i Komendy Stołecznej Policji na temat szkoleń związanych z doskonaleniem zawodowym funkcjonariuszy Policji oraz określenie głównych czynników wpływających na poziom szkoleń.

Podczas konceptualizacji badania sformułowano wiele pytań badawczych. Dotyczyły one oceny stopnia zadowolenia uczestników szkoleń z zaproponowanych im programów, oceny preferencji uczestników szkoleń dotyczącej typu szkolenia, oceny wywieranego wpływu na efektywność pracy zawodowej, oceny aspektów mających największy wpływ na efektywność szkoleń, oceny poziomu organizacji szkoleń, oceny poziomu przygotowania kadry szkoleniowej, oceny zapotrzebowań na szkolenia oraz ocenę form prowadzenia szkoleń.

Zgodnie z wynikami badań możemy powiedzieć, że uczestnicy szkoleń są w przeważającej większości zadowoleni z uczestnictwa w szkoleniach

oraz z ich poziomu. Szczególnie dotyczy to tych szkoleń, które w swoim programie zawierały zajęcia praktyczne. Zdaniem uczestników szkoleń tylko takie zajęcia dają możliwość wymiany doświadczeń zawodowych zarówno w zakresie tematyki szkolenia, jak również niezwiązanych z prowadzonym szkoleniem, ale i przydatnych w pracy zawodowej. Ponadto z powyższych badań można wywnioskować, że szkolenia są w jednostkach Policji organizowane na wysokim poziomie. Dzieje się tak dzięki dobremu przygotowaniu merytorycznemu kadry szkoleniowej.

Poziom zadowolenia uczestników szkoleń jest zróżnicowany. Część uczestników obniżała swoje ogólne oceny szkoleń, mając na uwadze występujące podczas nich problemy. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami wszystkie aspekty organizacyjne i merytoryczne szkoleń są oceniane wysoko. Respondenci zauważają różnicę w sposobie przekazywania wiedzy, i poziomie tej wiedzy. Kadra szkoleniowa, zdaniem uczestników, jest generalnie dobrze przygotowana pod względem merytorycznym, jednakże nie zawsze potrafi podzielić się swoją wiedzą z uczestnikami szkoleń.

Podsumowanie badań pozwala na stwierdzenie, iż szkolenia spełniają oczekiwania większości respondentów, są organizowane na wysokim poziomie, ich treść jest zgodna z tematyką oraz są przydatne w dalszej służbie. Udział w szkoleniach, szczególnie tych z przewagą zajęć praktycznych, dobrze służy efektywności pracy. Ponadto sam udział w szkoleniach oraz zdobyte nowe umiejętności procentują przy decyzjach przełożonych w sprawie awansów zawodowych. Zdobyta wiedza przyczynia się również do poszerzenia zainteresowań zawodowych i planowania dalszej kariery. Ma to wpływ na deklarowaną chęć uczestnictwa w kolejnych szkoleniach i dalszego pogłębiania swojej wiedzy.

Respondenci, oprócz oceny szkoleń, w jakich brali udział, wykazywali niedociągnięcia związane ze szkoleniami organizowanymi przez wewnętrznyresortowe komórki doskonalenia zawodowego oraz wskazywali, w jakich szkoleniach chcieliby uczestniczyć.

Najczęściej zgłaszali zapotrzebowanie na szkolenia komputerowe, strzeleckie, z zakresu najnowszych technik operacyjnych oraz szkolenia szczegółowe z zakresu zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji, przestępstw narkotykowych, przestępstw dokonywanych w cyberprzestrzeni oraz gospodarczych.

Wśród głównych problemów związanych z organizacją szkoleń respondenci widzą przede wszystkim zachwianie proporcji pomiędzy cwi-

zeniami praktycznymi a zajęciami teoretycznymi. Ich zdaniem ćwiczeń praktycznych jest zdecydowanie za mało, a czasami nie ma ich w ogóle. Zajęcia z teorii często nie mają przełożenia na rzeczywistość, na praktykę, opierają się w zbyt dużym stopniu na zagadnieniach historycznych.

Badani funkcjonariusze Policji przedstawili szereg przykładowych rozwiązań, które mogłyby usprawnić przebieg szkoleń. Wśród najczęściej wymienianych pojawiało się:

- wybieranie tematów dydaktycznych ściśle związanych z określoną specjalizacją funkcjonariusza;
- obowiązkowe połączenie zajęć teoretycznych z zajęciami praktycznymi, przy przewadze tych drugich;
- umożliwienie kursantom wymiany doświadczeń nabytych podczas pełnienia służby;
- poprawa zaplecza technicznego w postaci różnego typu materiałów poglądowych.

Nieodzowne wydaje się też zwiększenie nacisku na doskonalenie kompetencji zawodowych i umiejętności praktycznych w określonych pionach. Jest to możliwe, naszym zdaniem, przy udziale w organizacji szkoleń osób o dużej wiedzy i umiejętnościach praktycznych, w tym pracowników i funkcjonariuszy z innych resortów i specjalistów spoza Policji. Bardziej korzystne dla zdobywania wiedzy jest cykliczne organizowanie krótkich kilkudniowych szkoleń dostępnych dla szerokiego kręgu funkcjonariuszy.

Wiedza i umiejętności zdobyte w trakcie szkolenia powinny być doskonalone i pogłębiane poprzez kontynuowanie nauki na szkoleniach organizowanych na wyższym poziomie. Tego typu szkolenia mogłyby dotyczyć praktycznej obsługi specjalistycznego oprogramowania komputerowego przydatnego w codziennym wykonywaniu obowiązków służbowych.

Reasumując, z przeprowadzonych badań wynika, iż funkcjonariusze Policji należą do jednej z najczęściej szkolonych grup zawodowych w Polsce. Z uwagi na częstotliwość tych szkoleń należałoby zastanowić się nad uruchomieniem specjalnej platformy szkoleniowej, za pomocą której realizowane byłoby doskonalenie zawodowe¹⁵.

Ogólna ocena systemu szkoleń dla funkcjonariuszy Policji jest pozytywna. Udział w szkoleniach dodatnio wpływa zarówno na pracę zawodową, jak również na motywację i satysfakcję z pracy. Uczestnicy szkoleń,

¹⁵ E. Lubina, *Journal of Modern Science, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne*, T. 1/4/2008, s. 78-86.

doceniając ich przydatność, są również świadomi niedociągnięć, jakie pojawiają się w programach szkoleń, czy też w przygotowaniu wykładowców, w związku z czym przedstawiają konkretne pomysły na ich rozwiązanie.

Doskonalenie samego procesu szkoleniowego w jednostkach organizacyjnych Policji wspierać będzie analiza danych szkoleniowych prowadzona zarówno na poziomie indywidualnym (funkcjonariusze), jak i jednostek Policji (Komendy Wojewódzkie, Komenda Stołeczna, Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, Komenda Główna). Pojawiają się pytania dotyczące dalszej analizy przedstawionej problematyki:

- w jakim stopniu funkcjonariusze-uczestnicy szkoleń są zadowoleni z zaproponowanych im programów szkoleń;
- jakie formy szkoleń przyczyniają się do wzrostu wiedzy i praktycznych umiejętności funkcjonariuszy-uczestników szkoleń;
- w jakich obszarach wiedzy, umiejętności, kompetencji funkcjonariuszy-uczestników szkolenia wywierają największy, a w jakich najmniejszy wpływ na efektywność ich pracy;
- w jakim stopniu funkcjonariusze-uczestnicy szkoleń mogą uczestniczyć w wymianie doświadczeń jako „równoprawni” uczestnicy szkolenia;
- w jakim stopniu udział w szkoleniach funkcjonariuszy Policji ma realny wpływ na ich awans i rozwój zawodowy;
- w jakim stopniu udział w szkoleniach wywiera wpływ na motywację do dalszego doskonalenia się uczestników;
- jakie czynniki (merytoryczne czy pozamerytoryczne) decydują o awansie i rozwoju zawodowym funkcjonariuszy.

Kończąc, pragniemy podkreślić, że dalsze badania nad szkoleniem zawodowym w jednostkach Policji pozwolą zbudować funkcjonalny model rozwoju zawodowego policjantów w miejscu pracy oparty na trzech fundamentach: wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach policjantów.

REFERENCES

1. Wujek T., (1970), *Oświata dorosłych w Anglii. Na tle problematyki dalszego kształcenia*, Warszawa.
2. R. Livingstone (1947), *Oświata przyszłości*, Warszawa.
3. Sapii-Drewniak E., Stopińska-Pająk A. (red.) (1997), *Z tradycji polskiej teorii i praktyki andragogicznej*, Toruń.

4. Krzywicki, L., (1902), *Systemy wykształcenia i o wykształceniu ogólnym*, [w:] *Poradnik dla samouków*, Heflich A., Michalski S. (red.) Warszawa.
5. Orsza H. [H. Radlińska] (1912), *Początki pracy oświatowej w Polsce*, [w:] *Praca oświatowa*, Warszaw.
6. Radlińska H., (1947), *Oświata dorosłych*, Warszawa.
7. Antosz A., (2007), *Irena Drozdowicz-Jurgielewiczowa: Studium pedagogiczne*, Warszawa.
8. Pólturzycki, J., (1999), *Edukacja dorosłych za granicą*, Toruń.
9. Hely A.S., (1962), *New Trends in Adult Education. From Elsinore to Montreal*, Paris.
10. Lengrand, P., (1995), *Obszary permanentnej samoedukacji*, Warszawa.
11. Lengrand, P., (ed.), (1986), *Areas of Learning Basie to Lifelong Education*. UNESCO Institute for Education and Pergamon Press, Oxford.
12. Tuross, L., (2004), *Andragogika Ogólna*, Warszawa.
13. Tuross, L., (2007), *Andragogika pracy*, Warszawa.
14. Aleksander, T. (2008), *Andragogika. Podręcznik akademicki*, Radom.
15. Lubina, E., (2006), *Edukacja w społeczeństwie wiedzy – wieloznaczność rzeczywistości społecznej i kulturowej*, *E-mentor* nr 3(17).
16. *Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji*. *Dziennik Ustaw* 2007 nr 126 poz. 877.
17. Rolka, A., *Przygotowanie kadry policyjnej do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego* [w:] Magdalena Sitek, Piotr Majer (red.) *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Józefów.
18. Szafrąńska, E., Szafrąński, J., *Zagrożenia ze strony ugrupowań ekstremistycznych* [w:] Magdalena Sitek, Piotr Majer (red.) *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Józefów.
19. Lubina, E., (2008), *Doskonalenie pracowników administracji publicznej - specyfika, potrzeby i perspektywy*, *Journal of Modern Science, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne*, t.1(4).



Visegrad Group Safety



STANISŁAW HOC

SOME REMARKS ON THE PROTECTION OF INFORMATION SECURITY IN POLAND

KILKA UWAG O OCHRONIE BEZPIECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO RP

dr hab. Stanisław Hoc

Uniwersytet Opolski

shoc@op.pl

ABSTRACT

The article covers key legal solutions that may be used to protect classified information. It presents the legal background of these solutions, with particular attention given to the mechanisms provided for in the Act on the Protection of Classified Information of 5 August 2010. These include a new definition of classified information and restriction on the possibility to use the a 'top secret' clause. The key priorities of the authorities responsible for the protection of classified information were also discussed, with special focus on the Internal Security Agency (ABW). The legal regulations presented are consistent with those binding in the NATO states and EU member states, and as the validity period of the act is longer than one year, the regulations in question do not require any future amendments.

KEYWORDS: *classified information, top secret, secret, confidential, restricted, national security services.*

WPROWADZENIE

Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego obejmuje ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych, danych osobowych, zasady dostępu do informacji publicznej. Zakres przedmiotowy tego bezpieczeństwa odnosi się do ochrony interesów państwa oraz interesów obywateli. Niekiedy trudno je będzie rozgraniczyć¹.

I. Warto odnieść się do ochrony informacji niejawnych. W dniu

¹ Hoc (2010), *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy* [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom II. Bezpieczeństwo*, Red. Naukowy W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 269.

22 stycznia 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, która weszła w życie z dniem 11 marca 1999 r., czyli w przeddzień przyjęcia RP do NATO. Ustawa była aktem bardzo kazuistycznym, uwzględniała podstawowe standardy NATO i UE w zakresie ochrony informacji niejawnych, w wielu kwestiach znacznie wykraczała poza standardy i rozwiązania przyjęte w państwach natowskich, wprowadzając nowe instytucje, które mogły spowodować szereg problemów i kontrowersji, zawierała niejasności terminologiczne oraz posługiwała się niejednokrotnie wyrażeniami nieostrymi. To wyraz wymuszonego pośpiechu legislacyjnego w związku ze zbliżającym się przystąpieniem RP do NATO.

Problematyce rozwiązań prawnych tej ustawy poświęcono wiele interesujących opracowań².

Ustawa z 1999 r. była aktem prawnym wyjątkowo niespójnym i niekonsekwentnym. Nowelizacja, która weszła w życie 16 czerwca 2005 r., liczne wady tej ustawy jeszcze pogłębiła oraz przyniosła nowe wątpliwości prawne. Z tego powodu, w celu odczytania normy postępowania dotyczącego informacji niejawnych przepisy ustawy należy poddać odpowiednim czynnościom interpretacyjnym – tak, aby z jednej strony podtrzymać jej konkretność i wewnętrzną logikę, a z drugiej strony uniknąć wnioskowań prowadzących do absurdu (*reductio ad absurdum*) lub rezultatów trudnych do zaakceptowania w polskim porządku konstytucyjnym. Kwestia prawidłowej ochrony informacji niejawnych jest trudna, a problemy mnożą się przede wszystkim w praktyce stosowania ustawy. Obywatele, domagając się przestrzegania swych praw i posiłkując się poglądami doktryny, weryfikowali wadliwe przepisy i za pomocą struktur państwowych nadawali im formę, która wypośredkowywała interesy państwa i obywatela (jak to się stało np. przy nowelizacji dotyczącej postępowania skargowego i odwoławczego). Ustawa posługiwała się bardzo niejasną i często nieostrą terminologią (np. tajemnica służbowa, rękojmia zachowania tajemnicy, okoliczność powodująca ryzyko podatności na szantaż lub wywieranie presji, zasada bezstronności i obiektywizmu lub najwyższa staranność w postępowaniu sprawdzającym). Zgłoszono więc postulat podjęcia kompleksowych prac legislacyjnych w tym zakresie, które powinny być prowadzone przy udziale przedstawicieli praktyki i doktryny, z uwzględnieniem stanowiska Rady Legislacyjnej, ale prace te nie mogą być poddawane wpływow partykularnych interesów administracji rządowej i wymuszane terminami

² Białoskórski (2008), Hoc (2006), Polok (2006), Szewc (2007a), Szewc (2007b), Witkowski, Jęda (2007).

już nieaktualnymi³.

II. W 2009 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uznano, że system ochrony informacji niejawnych wymaga reform daleko idących, dlatego też konieczne jest podjęcie prac nad nową ustawą o ochronie informacji niejawnych. Prezes Rady Ministrów zobowiązał Sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (J. Cichońskiego) do przygotowania założeń do projektu nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych. W toku roboczych konsultacji z przedstawicielami służb ochrony państwa (ABW i SKW) zostały opracowane tezy dotyczące zmian w systemie ochrony informacji niejawnych. Tezy zostały udostępnione podmiotom rządowym i Sejmowi, następnie – po akceptacji Prezesa Rady Ministrów odstąpienia od wymogu opracowania i uzgodnienia założeń – stały się podstawą prac nad nową ustawą.

W dniu 17 lipca 2009 r. projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych przesłano do zaopiniowania i konsultacji społecznych. Projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2791) wpłynął do Sejmu 16 lutego 2010 r., do I czytania na posiedzeniu Sejmu skierowano go 18 lutego 2010 r. I czytanie projektu odbyło się na 62. posiedzeniu Sejmu 4 marca 2010 r. W imieniu Prezesa Rady Ministrów rządowy projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw przedstawił J. Cichoński – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (uznawany powszechnie jako autor projektu – stąd pojawiło się określenie *Lex Cichoński*), który szczegółowo odniósł się do potrzeby tej regulacji ustawowej oraz przedstawił podstawowe zmiany, akcentując, że bardzo ważny jest horyzont polskiej prezydencji, a ambicją rządu jest to, aby system ochrony informacji niejawnych mógł funkcjonować już przed prezydencją. Klub Parlamentarny PO (M. Biernacki) poparł rządowe przedłożenie, podkreślając, że „Celem nowej ustawy jest zatem wprowadzenie racjonalnych, spójnych, konsekwentnych i zarazem elastycznych rozwiązań donoszących się do bezpieczeństwa informacji niejawnych, co powinno z jednej strony podnieść efektywność całego systemu, z drugiej zaś załatwić sprawne i skuteczne wykonywanie zadań związanych z dostępem do informacji niejawnych, w szczególności opatrzonych niższymi klauzulami tajności. Wejście w życie przedłożenia rządowego pozwoli nie tylko znacznie podnieść standardy bezpieczeństwa, ale i uniknąć nieuzasadnionego ograniczenia dostępu obywateli do informacji publicznej oraz, co jest bardzo istotne, ukrywania

³ Hoc (2006), s. 21.

niekompetencji lub błędów administracji publicznej i służb za zasłoną tajemnicy państwowej”. Krytycznie do projektu odniósł się Klub Parlamentarny PiS (J. Zieliński), główne zarzuty sprowadzały się m.in. do regulacji art. 5 (definicje), rozdziału kompetencji między ABW i SKW oraz postępowania sprawdzającego. Zdaniem PiS uznano konieczność nowelizacji ustawy pod kątem prezydencji, ale jednocześnie stwierdzono, że głównym celem projektowanej regulacji jest umocnienie supersłużby, czyli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stąd padło pytanie: „jaki był wkład ABW w pisanie tego projektu?”. Klub Poselski Lewica (J. Matwiejuk) poparł projekt, podobne stanowisko zaprezentował Klub PSL (S. Rakoczy). Zdaniem J. Widackiego (Koło Poselskie SD) projekt jest nowoczesny i profesjonalny, nie podziela on większości wątpliwości zgłoszonych przez PiS. Po krótkiej dyskusji, w której zgłoszono kilka pytań i wątpliwości, wystąpił J. Cichocki, odnosząc się do nich merytorycznie. Sejm skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Komisja do Spraw Służb Specjalnych na posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. uchwaliła opinię nr 95, w której pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw, wnosząc jednocześnie o rozpatrzenie w dalszych pracach szczegółowych uwag i poprawek.

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 16 marca 2010 r. przystąpiła do rozpatrzenia projektu ustawy, powołując podkomisję nadzwyczajną, której przewodniczącym został M. Biernacki (PO), powołano również trzech ekspertów, jednym z nich był S. Hoc. Podkomisja, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniach w dniach: 16 marca, 8 kwietnia, 5, 19, 20 i 26 maja oraz 9 czerwca 2010 r. przedłożyła sprawozdanie o tym projekcie. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2010 r. przyjęła sprawozdanie i wniosła o jego uchwalenie (druk nr 3154). Sprawozdanie Komisji zostało przedłożone Sejmowi 23 czerwca 2010 r. przez jej przewodniczącego – M. Biernackiego, który szczegółowo zaprezentował przebieg prac w podkomisji, omówił poprawki i wniesione zmiany. Pozostałe kluby poparły projekt, z wyjątkiem Klubu PiS, który wyraził zdecydowaną krytykę. Sejm ponownie skierował projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu rozpatrzenia poprawek, które odbyło się jeszcze tego samego dnia, poprawki uzyskały pozytywną rekomendację komisji (druk nr 3154-A). Na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. Sejm przyjął poprawki, za całością projektu ustawy głosowało 405 posłów, 263 było za, przeciw 142,

nikt się nie wstrzymał. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, którą następnie skierował do Senatu (28 czerwca 2010 r.). Marszałek Senatu w dniu 30 czerwca 2010 r. skierował ustawę do Komisji Obrony Narodowej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. W dniu 22 lipca 2010 r. Senat przyjął poprawki do ustawy. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu na posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2010 r. zajęła stanowisko wobec uchwały Senatu, które zostało przedstawione Sejmovi, proponując odrzucenie 10 poprawek i przyjęcie pozostałych. W dniu 5 sierpnia 2010 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie informacji niejawnych, którą w dniu 30 sierpnia 2010 r. podpisał Prezydent RP, weszła ona w życie 2 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

III. Warto zwrócić uwagę na najistotniejsze zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴. W rozdziale I („Przepisy ogólne”) określono zakres obowiązywania ustawy i podmioty, do których ma ona zastosowanie. Zdefiniowano podstawowe pojęcia, wymieniono przepisy kodeksu postępowania karnego mające zastosowanie do postępowań określonych w ustawie oraz wskazano na najważniejsze zasady regulujące udostępnianie informacji niejawnych. Ważne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 5, która zawiera nowe definicje informacji niejawnych, obowiązujących w miejscu dotychczasowych, bardzo ogólnych definicji tajemnicy państwowej i służbowej, nieprecyzyjnych definicji poszczególnych klauzul oraz wykazów informacji niejawnych w załącznikach do ustawy. Możliwość stosowania klauzuli „ściśle tajne” została ograniczona do bardzo nielicznych informacji, których ujawnienie spowodowałoby wyjątkowo poważne szkody dla RP, a które dotyczą polityki międzynarodowej i obronności państwa, czynności operacyjno-rozpoznawczych służb wywiadu i kontrwywiadu, bądź też mają bezpośrednie znaczenie dla niepodległości i porządku konstytucyjnego RP. Definicja klauzuli „tajne” dotyczy informacji, których ujawnienie spowodowałoby poważne szkody dla państwa w obszarze polityki międzynarodowej, obronności, ochrony suwerenności i porządku konstytucyjnego, interesów gospodarczych państwa, a także działań operacyjno-rozpoznawczych służb do tego uprawnionych. Największa zmiana dotyczy dotychczasowej „tajemnicy służbowej”; gdy zrezygnowano z oznaczania klauzulami „poufne” lub „zastrzeżone” informacji chronionych na podstawie innych ustaw, a definicje tych klauzul odniesiono jedynie do ewentualnych szkód, które

⁴ Hoc (2010a), Stankowska (2011).

przez ujawnienie informacji mogłoby przynieść dla bezpieczeństwa i interesów RP. Można więc zauważyć, że dotychczasowe informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową zostały ograniczone do informacji niejawnych zawierających w pewnym sensie „tajemnicę państwową o 4 klauzulach”, przy czym znaczna część informacji do tej pory „ściśle tajnych” powinna być klauzulowana jako „tajne” lub „poufne”, „tajnych” jako „poufne” lub „zastrzeżone”, a większość informacji stanowiących tajemnicę służbową, z wyjątkiem odnoszących się do interesu państwa, powinna przestać być chroniona na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych.

IV. Wprowadzono obowiązek przeglądu wszystkich wytworzonych dokumentów niejawnych raz na pięć lat (analogicznie do rozwiązań przyjętych w strukturach UE) w celu określenia, czy informacje te spełniają nadal ustawowe przesłanki określone w art. 5, które były podstawą nadania im klauzuli tajności. Na większą elastyczność obowiązującego systemu będzie też miała wpływ możliwość określenia *a priori* (niezależnie od klauzuli) daty lub wydarzenia, po którym nastąpi zniesienie lub zmiana klauzuli tajności, a także możliwość odrębnego klauzulowania poszczególnych części dokumentu.

W art. 7 określono natomiast rodzaj informacji podlegających ochronie bez względu na upływ czasu, w stosunku do których zniesienie klauzuli tajności w trybie określonym w art. 6 nie będzie możliwe.

Przepis art. 9 wprowadza możliwość odwołania się od decyzji wytwórcy dotyczącej nadania klauzuli tajności do ABW lub SKW, a w przypadku sporu z jedną z tych służb – do Prezesa Rady Ministrów. Ta możliwość powinna wpłynąć na ograniczenie liczby przypadków bezpodstawnego zawyżania lub zaniżania klauzul tajności.

V. W rozdziale 3 szczegółowo określono zadania ABW, SKW, kierowników jednostek organizacyjnych oraz pełnomocników i pionów ochrony w organizacji ochrony informacji niejawnych. W art. 11 wprowadzono instytucję jednej krajowej władzy bezpieczeństwa odpowiedzialnej za ochronę informacji niejawnych wymienianych z NATO i UE. Jest to model funkcjonujący w zdecydowanej większości krajów NATO i EU. Nowy model powinien zlikwidować wady dotychczasowych rozwiązań polegających na równoległym pełnieniu funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa przez szefów ABW i SKW. Funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa pełni Szef ABW, natomiast jej zadania wobec podmiotów sfery wojskowej są wykonywane za pośrednictwem Szefa SKW.

Nowym rozwiązaniem jest rozszerzenie kontroli prawidłowości postępowań sprawdzających.

VI. W rozdziale 4 uregulowano problematykę szkoleń w zakresie ochrony informacji niejawnych. Ważne są regulacje zawarte w rozdziale 5 („Bezpieczeństwo osobowe”), w którym określono zasady prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób mających uzyskać dostęp do informacji niejawnych.

Art. 21 znosi obowiązek prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób, które mają uzyskać dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” będzie możliwy na podstawie pisemnego upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej po odbyciu przeszkolenia. Wprowadzono dwa rodzaje postępowań sprawdzających w miejsce dotychczasowych trzech (zwykłe postępowanie sprawdzające i poszerzone postępowania sprawdzające). W art. 34 sprecyzowano, że nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego wobec osób legitymujących się ważnym poświadczeniem bezpieczeństwa do danej klauzuli, z wyjątkiem poświadczeń wydanych przez służby upoważnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzące samodzielnie postępowania sprawdzające wobec swoich funkcjonariuszy, ponieważ postępowania sprawdzające w tych służbach zostały wyłączone spod kontroli prawidłowości postępowań sprawdzających, o której mowa w art. 12.

Do katalogu osób mających dostęp do informacji niejawnych bez postępowania sprawdzającego została dopisana osoba wybrana na urząd Prezydenta RP ze względu na szczególną pozycję takiej osoby w systemie władzy państwowej.

VII. Rozdział 6 określa tryb odwoływania się od decyzji o odmowie lub cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa oraz składania skarg do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego, wprowadza także możliwość wznowienia zakończonego ostateczną decyzją postępowania sprawdzającego lub kontrolnego. W rozdziale 7 określono zasady organizacji kancelarii tajnych i środki bezpieczeństwa fizycznego, do wdrożenia których są zobowiązane jednostki organizacyjne przetwarzające informacje niejawne. Wprowadzono obowiązek ustalenia przez kierowników jednostek organizacyjnych poziomu zagrożenia ujawnienia informacji niejawnych i szacowania ryzyka. Zmiany te zmierzają w kierunku złagodzenia wymagań dla podmiotów dysponujących wyłącznie informacjami o niskich klauzulach tajności (tj. „zastrzeżone” lub „poufne”) – pozosta-

wiając wysokie wymagania przy zabezpieczaniu informacji oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”.

VIII. Rozdział 8 określa zasady ochrony informacji niejawnych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych, natomiast rozdział 9 określa zasady ochrony informacji niejawnych, przekazywanych przedsiębiorcom podczas wykonywania umów albo zadań wynikających z przepisów prawa. Rozdział 10 dotyczy ewidencji i udostępniania danych oraz akt postępowania sprawdzających i postępowania bezpieczeństwa przemysłowego. W rozdziale 11 dokonano przeglądu 107 ustaw, eliminując pojęcia „służby ochrony państwa” – zastępując je sformułowaniem „ABW” lub „SKW”, oraz pojęć „tajemnica państwowa” i „tajemnica służbowa” – zastępując je określeniami poszczególnych klauzul albo terminem „informacje niejawne”.

Należy zauważyć, że przepisy wykonawcze, które zostały wydane na podstawie ustawy z 1999 r., zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z 2010 r., nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Załącznikiem do ustawy jest Ankieta Bezpieczeństwa Osobowego, która jest poprzedzona instrukcją, ma ona ułatwić jej wypełnienie. Ankieta została podzielona na siedem części, jej zakres różni się w zależności od rodzaju postępowania sprawdzającego. W porównaniu z dotychczasowymi wzorami ankiet zwiększa się zasób danych, które należy podać w związku z postępowaniem sprawdzającym, została rozbudowana część II ankiety dotycząca danych osób współzamieszkujących z osobą sprawdzaną (partnerów), przez co osoba współzamieszkująca została zrównana z członkami rodziny, oczywiście na użytek postępowania sprawdzającego.

PODSUMOWANIE

Obowiązująca regulacja prawna dotycząca ochrony informacji niejawnych jest generalnie prawidłowa, ponad roczny okres jej obowiązywania nie nasuwa uwag krytycznych, a powstające problemy interpretacyjne rozwiązywane są w drodze wykładni.

REFERENCES

1. Białoskórski R. (2008), *Kompendium ochrony informacji niejawnych w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa.
2. Hoc S. (2009), *Karnoprawna ochrona informacji*. Opole.
3. Hoc S. (2006), *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole.
4. Hoc S. (2011), *Ochrona informacji niejawnych Unii Europejskiej*. „Przeгляд Prawa Publicznego” nr 10.
5. Hoc S. (2010a), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
6. *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny*. Wyd. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2011.
7. Polok M. (2006), *Ochrona tajemnicy państwowej i służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa.
8. Stankowska I. (2011), *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
9. Szewc A. (2007a), *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
10. Szewc A. (2007b), *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa.
11. Witkowski M., Jęda D. (2007), *Ochrona informacji niejawnych – nowe rozwiązania*,. Warszawa.
12. Zalewski S. (2009), *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice.



Visegrad Group Safety



MONIKA GIŽYŇSKA

**THE POWERS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND
IN A SCOPE OF NATIONAL SECURITY**

**UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA**

dr Monika Giżyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji.

monika.gizynska@uwm.edu.pl.

ABSTRACT

This article deals with the powers of the President of the Republic of Poland of national security. The author briefly characterized the political position and the powers of the President in the early period of the State, that is in the Interbellum, with a particular emphasis on the scope of powers on national security. The article focuses primarily on the existing powers of the President on national security. Attention was drawn to the fact that the President in accordance with the Constitution of the Republic of Poland from 1997, shall ensure observance of the Constitution, safeguard the sovereignty and security of the State as well as the inviolability and integrity of its territory. It was emphasised that in time of peace, in a normal political situation the specific powers of the President come down to personal decision making. The role of the President increases in a case of national security threat; when the powers of the President related to the states of emergency should be considered especially. Among the Presidential powers in case of external threat to the country a state of war must be mentioned. Based on Article 230 of the Constitution of the Republic of Poland the President has the power, at the request of the Council of Ministers, to introduce, in the case of threats to the constitutional government of the State, public security or public order, for a specified period, no longer than 90 days, in the state of emergency on a part or the whole territory of the State.

KEYWORDS: *martial law, state of emergency, state of natural disaster, the Commander-in-Chief of the Armed Forces, the National Security Council.*

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest scharakteryzowanie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa państwa. Autorka krótko opisała pozycję ustrojową i kompetencje Prezydenta we wcześniejszym okresie państwowości, czyli w okresie międzywojennym, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu uprawnień w zakresie bezpieczeństwa państwa. W artykule skupiono się przede wszystkim na obecnych uprawnieniach Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa. Zwrócono uwagę na fakt, iż Prezydent zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Podkreślono, iż w czasie pokoju w normalnej sytuacji politycznej konkretne kompetencje Prezydenta sprowadzają się do podejmowania decyzji personalnych. Rola Prezydenta wzrasta natomiast w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa; gdzie należy mieć na uwadze przede wszystkim uprawnienia Prezydenta dotyczące tzw. stanów nadzwyczajnych. Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w pracy są metoda formalno-dogmatyczna oraz historyczna.

1. POZYCJA USTROJOWA ORAZ UPRAWNIENIA PREZYDENTA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W II RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Institucja Prezydenta w polskim ustroju politycznym pojawiła się po raz pierwszy w okresie dwudziestolecia międzywojennego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. po 123 latach zaborów. Wraz z uchwaleniem Konstytucji marcowej w 1921 r.¹ w miejsce istniejącego dotychczas Naczelnika Państwa został powołany Prezydent. Konstytucja wprowadziła parlamentarno-gabinetowy system rządów. Uprawnienia Prezydenta w przyjętym systemie były skromne. Głównym zadaniem, jakie mu przypisano, było reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej. Jako głowa państwa Prezydent posiadał kompetencje reprezentacyjne i dyplomatyczne. Art. 48 Konstytucji marcowej stanowił, iż Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych. Prezydent był także odpowiedzialny za zawieranie umów z innymi państwami i podawanie

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267. Dalej jako Konstytucja marcowa. Regulacje dotyczące Prezydenta zawarte były w rozdziale III zatytułowanym *Władza wykonawcza*.

ich Sejmowi do wiadomości. W sytuacji, gdy przedmiotem umów miały być umowy handlowe i celne, które obciążały państwo pod względem finansowym albo zawierały przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzały zmianę granic Państwa, a także przymierza, wymagały zgody Sejmu². W odniesieniu do kompetencji związanych z obronnością kraju Prezydent miał prawo wypowiedzieć wojnę oraz zawrzeć pokój, wymagało to jednak uprzedniej zgody Sejmu³. Prezydent pełnił również rolę najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych⁴. Nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa podczas wojny. Zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi miało charakter honorowy, ponieważ Prezydent mianował Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa na wypadek wojny, jednak wyłącznie na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych⁵. Naczelnny Wódz za wszystkie swoje akty związane z dowództwem podczas wojny, jak i za sprawy kierownictwa wojskowego odpowiadał przed Sejmem.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.⁶ wprowadziła polską odmianę ustroju prezydenckiego. Ustrojodawca odrzucił system podziału władz. Konstytucja kwietniowa przyznała bowiem jednemu z organów, a był to Prezydent, nadrzędny charakter nad pozostałymi organami państwa, które podlegały jego zwierzchnictwu. Konstytucja kwietniowa rozszerzyła kompetencje Prezydenta. Na czele państwa stał Prezydent, w którego osobie, jak stwierdzał art. 2 Konstytucji kwietniowej, skupiała się jednolita i niepodzielna władza. Prezydent posiadał uprawnienia osobiste, tzw. prerogatywy, które nie wymagały kontrasygnowania oraz uprawnienia zwykle wymagające kontrasygnaty premiera i ministra. Uprawnienia wymagające kontrasygnaty zostały zawarte w art. 12 Konstytucji kwietniowej, który stanowił, że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje według swego uznania Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje Ministrów; zwołuje i rozwiązuje Sejm i Senat; zarządza otwarcie, odroczenie i zamknięcie sesji Sejmu i Senatu; jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych; reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli państw obcych i wysyła przedstawicieli Państwa Polskiego; stanowi o wojnie i pokoju; zawiera i ratyfikuje umowy z innymi państwami; obsadza urzędy państwowe,

2 Art. 49 Konstytucji marcowej.

3 Zob. art. 50 Konstytucji marcowej.

4 Szerzej patrz: Z. Witkowski (1987), s. 80-83.

5 Zob. art. 46 Konstytucji Marcowej. Szerzej zobacz: W. Komarnicki (2008), s. 268-272.

6 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227. Dalej jako Konstytucja kwietniowa.

jemu zastrzeżone.

Zakres kompetencji głowy państwa, który podlegał kontrasygnacie, był niewielki w porównaniu z kompetencjami niepodlegającymi obowiązkowi kontrasygnaty. Druga grupa kompetencji Prezydenta to prerogatywy prezydenckie. Jak podkreśla E. Zwierzchowski, twórcy Konstytucji kwietniowej stosownie do założenia o nadrzędnej pozycji Prezydenta nawiązali do tradycji monarchii parlamentarnej, która posługiwała się instytucją prerogatyw królewskich, czyli aktów osobistych króla zwolnionych z obowiązku kontrasygnaty przez parlamentarnie odpowiedzialnych ministrów⁷. W artykule 13 Konstytucji kwietniowej wymienione zostały wszystkie prerogatywy prezydenckie. Do uprawnień tych należało: wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego; wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej⁸; mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej; mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu; stosowanie prawa łaski.

2. POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA W III RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Instytucja Prezydenta została zniesiona na mocy Konstytucji z 1952 r.⁹, która to wprowadziła jednolitość władzy i pełne podporządkowanie Sejmowi. Część dotychczasowych kompetencji Prezydenta została przeniesiona na Radę Państwa¹⁰, niektóre przejął Sejm i rząd, a niektóre w ogóle zniesiono. Rada Państwa upoważniona była między innymi do zarządzania wyborów do Sejmu i zwoływania sesji, wydawania dekretów z mocą ustawy, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych. Mogła również, w okresach gdy Sejm nie obradował, podejmować decyzje

⁷ E. Zwierzchowski (2005), s. 50-51.

⁸ Na podstawie Konstytucji z 1935 r. utworzono strukturę legalnych władz Rzeczypospolitej na Uchodźstwie (1939-1990).

⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r., Nr 33 poz. 232.

¹⁰ Kolegialny organ Rada Państwa zastąpił Prezydenta. Rada składała się z przewodniczącego, sekretarza, 4 zastępców i 11 członków.

o wprowadzeniu stanu wojennego.

Instytucję Prezydenta przywrócono w okresie transformacji ustrojowej w latach 90. XX w. w wyniku porozumień Okrągłego Stołu. Rokowania toczyły się między stroną partyjno-rządową a stroną opozycyjno-solidarnościową. Nowela kwietniowa, czyli ustawa o zmianie Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku¹¹, była pierwszym aktem zmieniającym ówczesną konstytucję. Przywrócono wówczas drugą izbę parlamentu, Senat oraz urząd prezydenta, który zastąpił dotychczasową Radę Państwa. Prezydent miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Nowela kwietniowa wprowadziła zaczątki podziału władzy oraz systemu parlamentarno-gabinetowego. Formalnie to jednak nadal Sejm posiadał nadrzędną i zwierzchnią pozycję w stosunku do pozostałych organów władzy. Był najwyższym organem władzy państwowej. Prezydent czuwał nad przestrzeganiem konstytucji, miał stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Prezydent zgodnie z art. 32 noweli kwietniowej był najwyższym przedstawicielem państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Prezydent był też przewodniczącym Komitetu Obrony Kraju¹². Był uprawniony do wprowadzenia stanu wojennego¹³ oraz wyjątkowego¹⁴.

Nowela konstytucyjna z 27 września 1990 roku¹⁵ znacznie wzmocniła pozycję Prezydenta. Wprowadzono wybór Prezydenta przez Naród. Po raz pierwszy w historii ustroju Polski wybory prezydenta oparte były na zasadzie powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania, przy bezwzględnej większości głosów¹⁶.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r.¹⁷ o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyznała Prezydentowi prawo zgłoszenia własnego projektu konstytucji, zgłaszania poprawek do

11 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej, Dz. U. z 1989 r., Nr 19, poz. 101, dalej jako nowela kwietniowa.

12 W skrócie KOK. Był to naczelny organ administracji państwowej odpowiedzialny bezpośrednio za całokształt przedsięwzięć dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa. Przewodniczącym KOK był Prezydent RP. Zob. T. Słomka (2005), s. 160-161.

13 Art. 32i. 1 noweli kwietniowej.

14 Art. 32i. 2 noweli kwietniowej.

15 Ustawa z dnia 27 września 1990r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1990 r., Nr 67, poz. 397.

16 Art. 1 pkt. 5 noweli konstytucyjnej z 1990 r. Do art. 94 Konstytucji z 1952 r. dodano ust. 3 określający zasady prawa wyborczego na Prezydenta.

17 Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1992 r., Nr 67, poz. 336.

projektu między drugim a trzecim czytaniem, delegowania swego przedstawiciela do udziału w obradach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Nałożyła też na Prezydenta obowiązek zarządzenia referendum nad uchwalonym tekstem konstytucji oraz obowiązek podpisania konstytucji przyjętej w drodze referendum.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku¹⁸ była aktem tymczasowym – uchwalonym w celu usprawnienia działalności naczelnych władz państwa do chwili uchwalenia nowej konstytucji. Na jej mocy do kompetencji Prezydenta należało sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa; zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. W porozumieniu z ministrem obrony narodowej Prezydent mianował i zwalniał szefa Sztabu Generalnego, a na wniosek ministra obsadzał najwyższe stanowiska w wojsku. Prezydent mianował i zwalniał na okres wojny Naczelnego Wodza¹⁹. Pozycja Prezydenta, poprzez unormowania ustawy konstytucyjnej z 1992 r., została wzmocniona, co między innymi znalazło wyraz, na co zwraca uwagę L. Garlicki²⁰, w ukształtowaniu się koncepcji tak zwanych resortów prezydenckich (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych) podległych w obsadzie i działalności głowie państwa.

Obecna Konstytucja²¹ w art. 10 ust. 2 określa Prezydenta jako jeden z dwóch członów władzy wykonawczej (obok Rady Ministrów). Organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu, czyli odrębnego funkcjonowania Prezydenta oraz rządu. Niemniej w świetle art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, domniemanie kompetencji w sprawach polityki państwa przemawia na rzecz Rady Ministrów a nie Prezydenta. Prezydent, w związku z przyjęciem parlamentarnego zrationalizowanego systemu rządów, pełni funkcję arbitra, to znaczy czuwa nad prawidłowością relacji między poszczególnymi organami władzy i interweniuje przede wszystkim w sytuacji zakłócenia relacji między Sejmem a rządem.

18 Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426.

19 Zob. art. 34, art. 35, art. 36, art. 37 ustawy konstytucyjnej z 1992 r.

20 L. Garlicki (2010), s. 259.

21 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Dalej jako Konstytucja RP.

3. UPRAWNIENIA PREZYDENTA DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI PAŃSTWA

Uprawnienia Prezydenta dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa wynikają wprost z postanowień ustawy zasadniczej. Przepis art. 126 ust. 2 Konstytucji RP stwierdza, iż Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Co więcej, na podstawie art. 133 Konstytucji RP, głowa państwa jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Prezydent, pełniąc funkcję reprezentanta, jest wyłącznie przedstawicielem państwa, a nie Narodu²². Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent ma za zadanie stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Na mocy art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony²³, Prezydent stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności: 1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego; 2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; 3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; 4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; 5) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa; 6) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

Jak już zostało podkreślone, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent ma za zadanie stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wynika z tego również konieczność powierzenia głowie państwa najwyższego

²² Wynika to z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 108 Konstytucji RP, które stanowią, iż przedstawicielami Narodu są wyłącznie posłowie i senatorowie.

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416.

zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, o czym świadczy art. 134 ust. 1 Konstytucji RP²⁴. Prezydent, będąc zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, nie uzyskuje żadnego stopnia czy tytułu wojskowego. Staje się zwierzchnikiem od chwili zaprzysiężenia, co ma służyć podkreśleniu ciągłości Sił Zbrojnych.

Art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, na co już wskazano, przyznaje Prezydentowi pozycję najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, niemniej zastrzega, że w czasie pokoju zwierzchnictwo to jest sprawowane za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej²⁵. To Ministrowi Obrony Narodowej powierzono rzeczywiste kierowanie armią. Jest on także odpowiedzialny za dowodzenie armią przy pomocy jej struktur wewnętrznych. Prezydenta nie można tym samym uważać za bezpośredniego dowódcę armii, gdyż sprzeciwiałoby się to zasadzie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi²⁶. Zwierzchnictwo ma wymiar jedynie pryncypialny, gdyż Prezydent nie jest dowódcą sił zbrojnych ani w czasie pokoju, ani w czasie wojny. Funkcja ta ma wymiar ceremonialny, co wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, prezydent nie został wyposażony w instrumenty inicjujące działania armii. Po drugie, siły zbrojne czuwają nad bezpieczeństwem państwa w zupełnie innym charakterze niż czyni to Prezydent. Konstytucja RP dość lakonicznie określa rolę Prezydenta w tej kwestii. Doprecyzowuje ją jednak ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle jej postanowień Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa²⁷.

Funkcja najwyższego zwierzchnika ma raczej wymiar symboliczny, zastrzega niemniej Prezydentowi prawo do informacji i konsultacji we wszystkich ważniejszych sprawach. W tym celu Prezydent powołuje Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa²⁸. Rada Bezpieczeństwa Narodowego uzyskała konstytucyjne usytuowanie w obecnej Konstytucji RP. Konstytucjonalizacja organów doradczych, a takim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, występuje w aktach konstytucyjnych nie-

24 Art. 134 Konstytucji RP stanowi, iż Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

25 Art. 134 ust. 2 Konstytucji RP.

26 Art. 26 ust. 2 Konstytucji RP.

27 Art. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

28 Art. 135 Konstytucji RP.

zmiernie rzadko, na co zwraca uwagę P. Sarnecki²⁹. Konsekwencją tak przyjętych regulacji jest obowiązek powołania takiego organu. Musi być to organ wieloosobowy. Ustrojodawca nie określił wymogów kwalifikacyjnych członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, co powinien zrobić ustawodawca, a w przypadku braku takowych swoboda wyboru zostaje pozostawiona Prezydentowi. Wiadomym również jest to, iż przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Narodowego musi być Prezydent.

W czasie pokoju, w normalnej sytuacji politycznej, konkretne kompetencje Prezydenta sprowadzają się do podejmowania decyzji personalnych. Prezydent mianuje Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych³⁰, pamiętać jednak należy, że te akty Prezydenta wymagają kontrasygnaty³¹. Prezydent uzyskał także uprawnienia nadawania, zgodnie z art. 134 ust. 5 Konstytucji RP, na wniosek Ministra Obrony Narodowej stopni wojskowych. Można do nich zaliczyć mianowanie na pierwszy stopień podoficerski, a także na stopnie admirałów i generałów oraz na stopień Marszałka Polski. Prezydent ma także możliwość pozbawiania stopnia generalskiego i admirałskiego.

Rola Prezydenta wzrasta natomiast w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Należy mieć tu przede wszystkim na uwadze uprawnienia Prezydenta dotyczące tzw. stanów nadzwyczajnych. Ustrojodawca przewidział możliwość wprowadzenia na terytorium państwa trzech stanów nadzwyczajnych³². Zalicza się do nich stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej.

Wśród uprawnień prezydenckich na wypadek wystąpienia zewnętrznego zagrożenia państwa wymienić należy wprowadzenie stanu wojny³³. Dzieje się to jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji³⁴. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, to o stanie wojny postanawia Prezydent³⁵. Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego wymaga

29 P. Sarnecki (1999), s. 1 i n.

30 Art. 134 ust. 3 Konstytucji RP.

31 Nie ma ich wśród 30 prerogatyw w art. 144 Konstytucji RP.

32 Art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

33 Jest to jednak zastępcze uprawnienie Prezydenta, gdyż zgodnie z art. 116 ust. 1 Konstytucji RP to Sejm podejmuje uchwałę o stanie wojny.

34 Jak podkreśla K. Prokop, zagrożenie zewnętrzne jest zwrotem niedookreślonym i każdorazowo musi być precyzowane przez Radę Ministrów i Prezydenta w trakcie rozważania możliwości wprowadzenia stanu wojennego w konkretnej sytuacji. Zob. szerzej: K. Prokop (2005), s. 46 i n.

35 Art. 116 ust. 2 Konstytucji RP.

kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, który przejmuje, wraz z całą Radą Ministrów, pełną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za wprowadzenie stanu wojennego. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. W rozporządzeniu muszą być określone przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela³⁶. Wprowadzenie stanu wojennego jest możliwe jedynie na wniosek Rady Ministrów³⁷. W tym przypadku zostaje zachowany element współdziałania dwóch ośrodków władzy wykonawczej. Regulują to szczegółowo przepisy ustawy o stanie wojennym. Artykuł 10 ustawy o stanie wojennym stanowi, iż jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów. Do szczególnych uprawnień Prezydenta w czasie stanu wojennego zaliczyć należy: 1) postanowienie, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania, 2) postanowienie, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 3) określenie, na wniosek Rady Ministrów, zadań Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego, 4) możliwość mianowania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, 5) zatwierdzanie, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, planów operacyjnych użycia Sił Zbrojnych, 6) uznawanie, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określonych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych³⁸. Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze³⁹. Jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny⁴⁰.

36 Art. 3 ustawy z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301 ze zm. Dalej ustawa o stanie wojennym.

37 Art. 229 Konstytucji RP.

38 Art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

39 Art. 4 ustawy o stanie wojennym.

40 Art. 8 ustawy o stanie wojennym.

Na podstawie art. 230 Konstytucji RP Prezydent posiada uprawnienie do wprowadzenia na wniosek Rady Ministrów, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stanu wyjątkowego na części albo na całym terytorium państwa.

Wniosek Rady Ministrów musi określać przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie wyjątkowym, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Wniosek kierowany jest do Prezydenta, który niezwłocznie go rozpatruje i wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub może odmówić takiego rozporządzenia. Stan wyjątkowy obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴². W przypadku uchylenia rozporządzenia przez Sejm, uchwałę Sejmu w tej sprawie niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz inne akty prawne dotyczące tego stanu podaje się natomiast do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze⁴³.

Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu czasu, na jaki został wprowadzony stan wyjątkowy, nie ustały przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, Prezydent może, w drodze rozporządzenia, przedłużyć czas trwania stanu wyjątkowego. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni⁴⁴.

Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony,

41 Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1271 ze zm. Dalej jako ustawa o stanie wyjątkowym. Zob. art. 3 i art. 4 ustawy o stanie wyjątkowym.

42 Art. 231 Konstytucji RP.

43 Art. 3 ust. 3 ustawy o stanie wyjątkowym.

44 Art. 5 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

jeżeli ustaną przyczyny wprowadzenia tego stanu oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa. W czasie stanu wyjątkowego Prezydent na mocy art. 11 ustawy o stanie wyjątkowym może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Prezydent wydaje postanowienie na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Trzecim stanem nadzwyczajnym ustanowionym przez ustrojodawcę jest stan klęski żywiołowej. Art. 232 Konstytucji RP stanowi, iż w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. Jedynym podmiotem uprawnionym do wprowadzenia tego stanu jest Rada Ministrów. Prezydent wyposażony jest jedynie w prawo dostępu do informacji w tym zakresie⁴⁵.

PODSUMOWANIE

Na zakończenie należy podkreślić, iż wyróżnienie w katalogu uprawnień Prezydenta kategorii kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa wskazuje, na co zwraca uwagę W. Skrzydło, na rolę ustrojową Prezydenta jako głowy państwa. Obejmuje ona uprawnienia zróżnicowane pod względem przedmiotu regulacji, wspólne jednak z uwagi na zadania ustrojowe Prezydenta w zakresie zabezpieczenia obronności państwa (ochrona suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa) oraz bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju i wojny⁴⁶.

REFERENCES

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.
3. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. z 1952 r. Nr 33 poz. 232.

⁴⁵ Zob. art. 16 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

⁴⁶ W. Skrzydło (1997), s. 329.

4. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej, Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101.
5. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397.
6. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336.
7. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.
10. Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 ze zm.
11. Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 ze zm.
12. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.
13. Witkowski, Z. (1987). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935, Poznań.
14. Komarnicki, W. (2008). Polski prawo polityczne [geneza i system], Warszawa.
15. Zwierzchowski, E. (2005). Prezydent i Rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, Przegląd Sejmowy, nr 2.
16. Słomka, T. (2005). Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze, Warszawa.
17. Garlicki, L. (2010). Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa.
18. Sarnecki, P. (1999). Rozdział V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, komentarz do art. 135 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.),

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa.

19. Prokop, K., (2005). Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok.
20. Skrzydło, W. (1997). Polskie prawo konstytucyjne, Lublin.



Visegrad Group Safety



JOANNA JUCHNIEWICZ

**THE CONSEQUENCES OF THE INTRODUCTION OF THE STATES
OF EMERGENCY FOR THE LEGISLATURE FUNCTIONING**

**KONSEKWENCJE WPROWADZENIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH
DLA FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ**

dr Joanna Juchniewicz

Uniwersytet Warmiński – Mazurski, Wydział Prawa i Administracji

asia.juchniewicz@gmail.com

ABSTRACT

States of emergency are introduced in extraordinary situations of particular danger to the State. The Constitution predicts three states of emergency: martial law, a state of emergency and state of natural disaster. The consequence of the introduction of the state of emergency may be extension of the term of the Sejm and the Senate. During a period of introduction of extraordinary measures, as well as within the period of 90 days following its termination, the term of office of the Sejm may not be shortened, nor may a nationwide referendum, nor elections to the Sejm, Senate, organs of local government nor elections for the Presidency be held, and the term of office of such organs shall be appropriately prolonged. Elections to organs of local government shall be possible only in those places where the extraordinary measures have not been introduced. Another effect is that during a period of introduction of extraordinary measures, the following shall not be subject to change: the Constitution, the Acts on Elections to the Sejm, the Senate and organs of local government, the Act on Elections to the Presidency, as well as statutes on extraordinary measures. Another consequence of the martial law introduction is the ability to issue regulations by the President with the power the Act.

KEYWORDS: *Senat, Sejm, elections, President, Decree-Law*

WSTĘP

Podstaw wprowadzenia instytucji stanów nadzwyczajnych należy poszukiwać w potrzebie stworzenia procedur pozwalających państwu i jego organom działać w sytuacjach szczególnych, których wystąpienie narusza normalny tryb jego funkcjonowania¹. Fikcją, nie znajdującą uzasadnienia, należałoby nazwać przekonanie, iż w dobie współczesności nie jest możliwe zaistnienie nieprzewidzianych sytuacji i zdarzeń, których intensywność, rozmiar i charakter mogą w istotny sposób wpływać na działalność struktur państwowych. I nie zawsze zdarzenia te muszą wiązać się z działaniami zbrojnymi czy wojennymi, częściej są wynikiem napięć społecznych czy też występujących ostatnio ze wzmożoną częstotliwością katastrof naturalnych. Dlatego też analizując rozwiązania ustrojowe przyjęte w państwach europejskich, z łatwością odnajdujemy przepisy pozwalające na wprowadzenie „stanów nadzwyczajnych”, określające sposób radzenia sobie państw z sytuacjami „nietypowymi”². Stany te przybierają różną nazwę³, w sposób odmienny kształtują się przesłanki ich wprowadzenia, jednak to, co może być uznane za wspólny mianownik przedmiotowych regulacji, wiąże się z wprowadzeniem odrębności w działaniu organów władzy publicznej, jak również możliwością ograniczania praw jednostek.

1. GENEZA INSTYTUCJI STANÓW NADZWYCAJNYCH W POLSCE

Doświadczenia polityczne państwa polskiego stanowiły niewątpliwie istotny czynnik determinujący przyjęcie określonych rozwiązań ustrojowych. Instytucja stanów nadzwyczajnych znana była już przedwojennemu

1 Problematyka stanów nadzwyczajnych była przedmiotem wielu opracowań, zob. np. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11-12; S. Gebethner, *Stan szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1982, z. 8; B. Brzeziński, 2007, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa, Wyd. Sejmowe; K. Prokop, 2005, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok, Temida 2; L. Mażewski, 2006, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918 – 1989*, Toruń, Wyd. Adam Marszałek.

2 Zob. np. art. 138 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.; art. 62 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r.; §19/A - §19/E Konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r.; §23 Konstytucji Finlandii z 11 czerwca 1999 r.; art. 48 Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r.; §128 - §131 Konstytucja Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r.; art. 116 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.; art. 142, art. 144 Konstytucji Republiki Litewskiej z 6 listopada 1992 r.

3 Np. stan wojenny, stan wyjątkowy, stan wyższej konieczności państwa, stan szczególnego zagrożenia, L. Mażewski, *Kilka uwag o instytucji stanu nadzwyczajnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 36.

polskiemu ustawodawstwu konstytucyjnemu. Pierwsza, po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości, konstytucja⁴ problematykę funkcjonowania państwa w „wyjątkowych” sytuacjach regulowała w rozdziale V – *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*, w art. 124⁵. Stan wyjątkowy lub stan wojenny, podczas trwania którego mogło nastąpić czasowe zawieszenie praw obywatelskich⁶, mógł być wprowadzony ze względów bezpieczeństwa publicznego na obszarze całego państwa lub miejscowości. Pośród przesłanek ustrojodawca wskazał: wojnę, groźbę wybuchu wojny, rozruchy wewnętrzne, „rozległe knowania o charakterze zdrady stanu”, które zagrażają Konstytucji Państwa lub bezpieczeństwu obywateli. Uprawnionym do wprowadzenia wskazanych stanów była jedynie Rada Ministrów działająca za „zezwoeniem” Prezydenta. Zarządzenie takie wymagało zatem następczej zgody głowy państwa, co nie zamykało jednak procedury wprowadzania stanu wyjątkowego i wojennego, bowiem Konstytucja marcowa wskazywała także na wymóg zatwierdzenia przez Sejm. Jeżeli jego wydanie miało miejsce w trakcie trwania sesji, musiało być ono natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Gdyby natomiast zarządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego zostało wydane w przerwie obrad, a obszar obowiązywania stanu miałyby obejmować więcej niż jedno województwo, Sejm musiał się zebrać na posiedzenie w ciągu 8 dni od dnia wydania zarządzenia. Odmowa zatwierdzenia zarządzenia skutkowałą utratą jego mocy obowiązującej. Zarządzenie stanu wyjątkowego w okresie międzysesyjnym wymagało przedstawienia zarządzenia Rady Ministrów Sejmowi na pierwszym posiedzeniu. Zasady wprowadzania stanu wyjątkowego określać miała ustawa, do uchwalenia której bezpośrednio po wejściu w życie Konstytucji marcowej nie doszło. Po tzw. przewrocie majowym i uchwaleniu ustawy nowelizującej konstytucję marcową⁷ oraz ustawy upoważniającej głowę państwa do wydawania rozporządzeń⁸, w 1928 r. Prezydent wydał rozporządzenia o stanie wojennym⁹ oraz

4 Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., Nr 44, poz. 267), dalej Konstytucja marcowa.

5 Szerzej na temat stanów nadzwyczajnych pod rządami Konstytucji marcowej czytaj L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne ...*, s. 44-84.

6 Zawieszeniu mogły ulec: wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnica korespondencji, prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń.

7 Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P., Nr 44, poz. 267).

8 Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U.R.P., Nr 78, poz. 443).

9 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U.R.P., Nr 8, poz. 54).

o stanie wyjątkowym¹⁰.

Ustawa konstytucyjna z 1935 roku¹¹ sytuacjom funkcjonowania państwa w nadzwyczajnych okolicznościach poświęcała odrębny rozdział – XII zatytułowany *Stan zagrożenia państwa*. Konstytucja kwietniowa przewidywała możliwość wprowadzenia dwóch stanów – wyjątkowego oraz wojennego. Oba wprowadzane były przez inne podmioty, inne były również przesłanki uzasadniające ich wprowadzenie.

Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta w razie „(...)zagrożenia Państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa albo bezpieczeństwu obywateli (...)”. Stan wyjątkowy mógł być zarządzony na obszarze całego państwa lub na zagrożonej jego części. Mimo iż podobnie jak pod rządami Konstytucji marcowej również ustawa konstytucyjna z 1935 r. przewidywała konieczność przedstawienia zarządzenia Sejmowi, to procedura jego rozpatrywania i ewentualna możliwość odrzucenia podkreślały marginalizację roli organu przedstawicielskiego. Zarządzenie musiało być przesłane Sejmowi w ciągu siedmiu dni od dnia ogłoszenia, a w przypadku gdyby Sejm był rozwiązany, zarządzenie należało złożyć Sejmowi na pierwszym posiedzeniu. Brak zgody Sejmu nie prowadził do automatycznego uchylenia zarządzenia. Sejm mógł zażądać uchylenia zarządzenia, co skutkowało przesłaniem uchwały Sejmu Senatowi. Dopiero gdy Senat przychylił się do uchwały Sejmu, Rada Ministrów niezwłocznie miała uchylić zarządzenie. Ogłaszając stan wyjątkowy, rząd mógł zawiesić swobody obywatelskie i możliwość korzystania z niektórych uprawnień szczególnych.

Drugim rodzajem stanu zagrożenia państwa, który na gruncie Konstytucji kwietniowej mógł być wprowadzony, był stan wojenny. Konstytucja przewidywała tylko jedną przesłankę jego wprowadzenia – konieczność użycia sił zbrojnych do obrony Państwa. Wprowadzenie stanu wojennego stanowiło samodzielną kompetencję Prezydenta, z której skorzystanie nie wymagało ani wniosku Rady Ministrów, ani zgody Sejmu. W trakcie trwania stanu wojennego Prezydent miał prawo, bez upoważnienia Izb Ustawodawczych, wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji, mógł prze-

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. R.P., Nr 32, poz. 307).

¹¹ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R.P., Nr 30, poz. 227), dalej Konstytucja kwietniowa.

dłużać kadencję Izby Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, otwierać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb ochrony Państwa, oraz, co było nieznanym wcześniej rozwiązaniem, mógł powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres działania Izby Ustawodawczych Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez Izby. W okresie trwania stanu wojennego wzmocnieniu ulegała pozycja Rządu, który mógł korzystać z uprawnień przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym¹² oraz z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym¹³.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r.¹⁴ regulowała problematykę stanów nadzwyczajnych w art. 28¹⁵, przewidując możliwość wprowadzenia dwóch stanów – wojny i wojennego. Przesłanki stanu wojny ujęte zostały w ustępie 1 wskazanego artykułu. Jego wprowadzenie mogło mieć miejsce w przypadku zbrojnego napadu na Polską Rzeczpospolitą Ludową albo gdy z umów międzynarodowych wynikała konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji. Postanowienie wprowadzające stan wojny uchwalał Sejm, a w okresie międzysesyjnym, kiedy izba nie obradowała, kompetencja przechodziła na Radę Państwa. Drugi ze stanów szczególnych – stan wojenny mógł być wprowadzony jedynie przez Radę Państwa, na całym terytorium lub na jego części, jeżeli wymagały tego bezpieczeństwo państwa lub obronność państwa. Wraz z wprowadzeniem stanu wojennego Rada Państwa mogła zarządzić częściową lub całkowitą mobilizację.

Rozszerzenie katalogu stanów nadzwyczajnych o stan wyjątkowy nastąpiło w 1983 roku. Nowelizacja Konstytucji PRL¹⁶ przewidywała możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego w sytuacji zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz wystąpienia stanu klęski żywiołowej (art. 33 ust. 3 Konstytucji PRL). Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony przez Radę Państwa, a w przypadkach niecierpiących zwłoki Przewodniczący Rady Państwa, na czas oznaczony, na obszarze całego państwa lub na części jego terytorium. Konstytucja PRL obligowała organy państwa do uchwalenia ustaw o stanie wojny, stanie wojennym oraz stanie klęski żywiołowej, określających warunki, skutki prawne oraz tryb wprowadzanie wymienionych stanów.

12 Ustawa z 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. R.P., Nr 17, poz. 108).

13 Ustawa z 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz. U. R.P., Nr 57, poz. 366).

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

15 W 1976 r. zmieniono numerację artykułu na 33 (Dz. U., Nr 7, poz. 36).

16 Ustawa z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U., Nr 39, poz. 175).

Wraz z wstąpieniem państwa polskiego na drogę transformacji ustrojowej i przywróceniem instytucji Prezydenta, zmianie uległy mechanizmy i przesłanki wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Kwietniowa nowelizacja Konstytucji z 1952 r.¹⁷ utrzymywała instytucje obu stanów (wojennego i wyjątkowego), ale, co stanowiło *novum* regulacji, wprowadzała ograniczenia w działalności organów władzy publicznej. Znowelizowany art. 32i ust. 1 zawierał upoważnienie Prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego na „części lub całości terytorium państwa, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne bezpieczeństwo państwa”. Stan wyjątkowy z kolei mógł być wprowadzony – również jedynie przez głowę państwa - ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub w razie klęski żywiołowej, na czas oznaczony, nie dłuższy niż trzy miesiące. Przedłużenie stanu wyjątkowego było dopuszczalne, nie mogło jednak przekraczać trzech miesięcy i wymagało zgody Sejmu i Senatu. Wprowadzenie stanu wyjątkowego wywoływało skutki w obszarze działania organów władzy ustawodawczej, odnoszące się do kadencji organów władzy ustawodawczej oraz realizacji przez nie konstytucyjnych funkcji. Charakter przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego uzasadniał objęcie ochroną ciągłości działania organów władzy ustawodawczej, stąd też w dyspozycji art. 33i ust. 4 zawarto zakaz rozwiązania Sejmu (a wobec powiązania kadencji Senatu z kadencją Sejmu – także i Senatu) w czasie trwania stanu wyjątkowego. A gdyby w czasie stanu wyjątkowego upływała kadencja Sejmu, uległaby ona przedłużeniu z mocy prawa o okres trwania stanu i trzy miesiące po jego zakończeniu. Obok konsekwencji dla długości pełnomocnictw ciał ustawodawczych, wprowadzenie stanu wyjątkowego prowadziło do ograniczeń w realizacji funkcji ustawodawczej, zamykając drogę do dokonania zmiany Konstytucji i zmian ordynacji wyborczych (art. 33i ust 5). Przyjęte w roku 1989 r. rozwiązania w części powtórzone zostały w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁸

¹⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. , Nr 19, poz. 101).

¹⁸ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U., Nr 84, poz. 426). Art. 24 stanowił: Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczypospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji, a gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent (ust. 1). Art. 36: W razie zagrożenia zewnętrznego Państwa Prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. Art. 37: Prezydent może wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Państwa, jeżeli zagrożone zostało jego wewnętrzne bezpieczeństwo lub w razie klęski żywiołowej.

2. INSTYTUCJA STANÓW NADZWYCZAJNYCH W KONSTYTUCJI Z 2 KWIEŃNIA 1997 R.

Konstytucja z 1997 r.¹⁹ zagadnieniom funkcjonowania państwa w okresie szczególnych zagrożeń poświęca Rozdział XI – *Stany nadzwyczajne* (art. 228 – 234). W świetle obowiązujących regulacji na obszarze państwa polskiego mogą być wprowadzone: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Ich wprowadzenie może nastąpić „w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające ...”. Ustawodawca konstytucyjny wskazał zatem na dwie, odnoszące się do każdego ze stanów nadzwyczajnych, przesłanki ogólne, rzec by można nawet meta przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, by uprawnione podmioty mogły podjąć kroki zmierzające do wprowadzenia konkretnego stanu²⁰. Pojęcie sytuacji szczególnego zagrożenia ma w swojej istocie charakter nieostry²¹, mogący prowadzić do powstania wątpliwości interpretacyjnych. Wymagając za każdym razem od podmiotów wyposażonych w stosowne kompetencje dokonania wnikliwej oceny, czy zaistniałe zagrożenie, ze względu na swój charakter, intensywność, uzasadniają odstąpienie od „normalnego” funkcjonowania państwa i jego organów. Zważywszy na daleko idące konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sferze praw i wolności jednostki, ale także ewentualne konsekwencje ustrojowe, decyzja ta powinna być podejmowana niezwykle ostrożnie i rozważnie. Należy również pamiętać i o tym, iż, na co wskazują m.in. B. Banaszak²² i K. Działocha, nie zawsze wystąpienie zagrożeń o szczególnym charakterze będzie uzasadniało wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Ustawodawca

Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz na okres nie dłuższy niż 3 miesiące za zgodą Sejmu (ust.1). Sejm nie może być rozwiązany w czasie trwania stanu wyjątkowego, a jego kadencja nie może zakończyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od zakończenia stanu wyjątkowego (ust. 2). W okresie trwania stanu wyjątkowego nie mogą być zmieniane ustawy konstytucyjne ani ordynacje wyborcze (ust. 3).

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

20 Zob. K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 1; Z kolei W. Skrzydło podkreśla, iż wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie może stanowić dyskrecjonalnej decyzji organu władzy państwowej wyposażonego w stosowne kompetencje, ale musi być wynikiem zaistnienia określonych warunków, W. Skrzydło, 2009, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 285-286.

21 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, dz. cyt., s. 2-3. Autor wskazuje, iż dookreślenia powyższego pojęcia można poszukiwać w przesłankach wprowadzenia konkretnych rodzajów stanów nadzwyczajnych.

22 B. Banaszak, 2009 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, C.H.Beck, s. 969-967; K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, dz. cyt., s. 2-3.

konstytucyjny stanął bowiem na stanowisku, iż stan nadzwyczajny winien być wprowadzony jedynie w sytuacji, kiedy zwykle konstytucyjne środki nie pozwalają przywrócić normalnego działania państwa. Pewne trudności interpretacyjne mogą się pojawić w związku ze zwrotem „zwykle środki” i koniecznością odpowiedzi na pytanie – sięgnięcie po jakiego rodzaju instrumenty nie będzie się już mieściło w granicach „zwykłych środków”, uzasadniając tym samym możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Wydaje się, że ustrojodawca pojęciem zwykłych środków objął wszystkie przewidziane systemem prawa mechanizmy działania i instytucje, poza podlegającymi regulacjom rozdziału XI Konstytucji z 1997 r. oraz określonymi ustawami o stanie wojennym²³, wyjątkowym²⁴ oraz stanie klęski żywiołowej²⁵. Jeżeli w drodze przewidzianych prawem instrumentów można usunąć skutki wystąpienia zagrożeń, stan nadzwyczajny nie powinien być wprowadzany. Można zatem skonstatować, że nie każda szczególna sytuacja musi prowadzić do wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Tak długo, jak organy państwa będą w stanie, korzystając ze zwykłych instrumentów prawnych, przeciwdziałać sytuacjom zagrożeń, usuwać ich skutki, nie będzie podstaw do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego²⁶.

Ustawodawca konstytucyjny enumeratywnie wymienił rodzaje stanów nadzwyczajnych, jakie mogą być na terytorium państwa wprowadzone – stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Są to stany odrębne, wprowadzane niezależnie od siebie, na podstawie odrębnych przesłanek, mogące wywołać odmienne skutki prawne.

Stan wojenny, o którym mowa w art. 229 Konstytucji, może zostać wprowadzony „w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”. Wymienione przesłanki przesądzają, iż płynące niebezpieczeństwo wiąże się z zewnętrznym aspektem funkcjonowania państwa, co nie przekreśla wynikającej z tego faktu możliwości destabilizacji funkcjonowania pań-

23 Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

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

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

26 W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, iż stan nadzwyczajny zawsze wprowadzany jest z powodów politycznych, które trudno opisać prawem, zob. L. Mażewski, *Kilka uwag...*, s. 37, B. Brzeziński, 2007, s. 43.

stwa także na płaszczyźnie wewnętrznej. Stan wojenny wprowadza w drodze rozporządzenia Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów²⁷, na części lub całości terytorium. Ustrojodawca nie przewidział okresu, na jaki może zostać zarządzony stan wojenny, jego zniesienie może nastąpić w drodze rozporządzenia Prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów.

Mimo zbliżonej istoty, przesłanki stanu wyjątkowego mają odmienny charakter. Co istotne wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 230 Konstytucji nie musi być wywołane tylko czynnikami wewnętrznymi, związanymi z wewnętrzną stroną funkcjonowania państwa i jego organów. Niezależnie od źródła zagrożenia ważnym jest – w kontekście możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego – że prowadzić ono musi do powstania sytuacji zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Tak, jak w przypadku stanu wojennego, również w tym wypadku Prezydent, działając na wniosek Rady Ministrów, został upoważniony do wydania rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Stan wyjątkowy ma charakter czasowy. Przepisy konstytucji precyzują, iż jego wprowadzenie, na terytorium całego państwa lub jego części, może nastąpić na czas nie dłuższy niż 90 dni, a przedłużenie trwania stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji).

Rozporządzenie o wprowadzeniu zarówno stanu wojennego, jak i wyjątkowego wymaga rozpatrzenia przez Sejm²⁸. Przedstawienie Sejmowi do rozpatrzenia musi nastąpić w ciągu 48 godzin od jego podpisania, a izba winna je rozpatrzyć niezwłocznie po otrzymaniu (co należy rozumieć jako podjęcie uchwały). Sprzeciw Sejmu, prowadzący do uchylenia rozporządzenia, wyrażany jest uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Mechanizm kontroli rozporządzeń wprowadzających stan wojenny i wyjątkowy zakłada ocenę spełniania przesłanek uzasadniających ich wprowadzenie, zgodność trybu z określonymi Konstytucją i ustawami warunkami²⁹.

27 Wniosek Rady Ministrów o wprowadzenie stanu wojennego, podobnie jak stanu wyjątkowego nie wiąże Prezydenta, aczkolwiek jest warunkiem *sine qua non* wydania zarządzenia o wprowadzeniu wskazanego stanu nadzwyczajnego, szerzej czyt. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia* „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 90 i n.

28 Nie wymaga natomiast rozpatrzenia rozporządzenie o przedłużeniu stanu wyjątkowego, K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 231 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s.3.

29 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 231 Konstytucji*, dz. cyt., s. 2.

Ostatni ze stanów nadzwyczajnych – stan kłęski żywiolowej może zostać wprowadzony, zgodnie z art. 232 Konstytucji, „w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona kłęski żywiolowej oraz w celu ich usunięcia”³⁰. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu kłęski żywiolowej stanowi samodzielną kompetencję Rady Ministrów³¹. Stan kłęski żywiolowej może objąć swoim zasięgiem terytorium całego państwa lub jego części, a długość jego trwania Konstytucja ograniczyła do 30 dni, wprowadzając wszakże możliwość przedłużenia za zgodą Sejmu³².

3. PRAWNE KONSEKWENCJE WPROWADZANIA STANÓW NADZWYCAJNYCH DLA DZIAŁALNOŚCI ORGANÓW WŁADZY USATWODAWCZEJ

Konsekwencje wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych dla działalności Sejmu można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Pierwsza wiąże się z wyrażoną w art. 228 ust. 7 Konstytucji zasadą „ochrony organów przedstawicielskich w stanach nadzwyczajnych”. Ochrona ta przybiera postać zakazu przeprowadzania wyborów, tym samym dokonywania zmian w personalnej obsadzie organów przedstawicielskich oraz zakazu przeprowadzania referendów. W czasie trwania stanu nadzwyczajnego, jak również w ciągu 90 dni po jego zakończeniu niedopuszczalne jest skracanie kadencji Sejmu (a wraz z kadencją Sejmu kadencji Senatu)³³, przeprowadzanie referendum ogólnokrajowego, przeprowadzanie wyborów do Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wyborów na urząd prezydenta³⁴. Temporalne ramy zakazu obejmują czas trwania stanu nadzwyczajnego, bez względu na jego długość, oraz 90 – dniowy okres po jego ustaniu³⁵. *Ratio legis* powyższego rozwiązania należy poszukiwać w oczywistej niemożności zagwarantowania, podczas trwania sta-

30 Szerzej na temat przesłanek wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej czytaj M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki wprowadzenia stanu kłęski żywiolowej w Polsce*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2341, t. 48, 2002 r., s. 250-254.

31 Ustawa 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U., Nr 62, poz. 558 z późn. zm.) w art. 5 stanowi, że wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej przez Radę Ministrów może nastąpić z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody.

32 Przedłużenie, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku stanu wyjątkowego, nie musi mieć jednorazowego charakteru.

33 Dotyczy to zarówno skrócenia kadencji przez Prezydenta RP w przypadku wskazanym art. 155 ust. 2 Konstytucji, jak i art. 225 Konstytucji.

34 Wyjątkiem jest możliwość przeprowadzenia wyborów do jednostek samorządu terytorialnego ograniczona do terytorium nieobjętego stanem nadzwyczajnym - art. 228 ust. 7 Konstytucji *in fine*.

35 K. Prokop wskazuje na niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z wprowadzeniem stanu kłęski żywiolowej, wobec możliwości jego wielokrotnego przedłużania, *Stany nadzwyczajne...*, s. 119-121.

nu nadzwyczajnego, jak i 90 dni po jego ustaniu, prawidłowego przebiegu procedur wyborczych. Wiąże się to z możliwością ograniczenia szeregu wolności, praw człowieka i obywatela, które *de facto* mogą z znacznym stopniem utrudniać zarówno prowadzenie kampanii wyborczej czy też referendalnej, jak i odbiór przekazu komitetów wyborczych. Tym samym można odczytywać powyższy zakaz nie tyle jako instrument prowadzący do ograniczenia zasady kadencyjności organów przedstawicielskich czy uniemożliwiający Narodowi wypowiedzenie się w drodze referendum, ale jako mechanizm gwarancyjny demokratycznych i wolnych wyborów.

Zakaz skracania kadencji Sejmu i Senatu, jak również zakaz przeprowadzania wyborów do izb przedstawicielskich niesie ze sobą poważne konsekwencje dla długości kadencji tychże organów. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkuje przedłużeniem kadencji z mocy prawa o okres trwania stanu nadzwyczajnego i 90 – dniowy okres po jego zakończeniu. Pojawia się w związku z powyższym pytanie o procedurę zarządzania wyborów wobec przedłużenia kadencji izb. Ustrojodawca, a w ślad za nim ustawodawca zwykły poza obszarem regulacji pozostawili zasady zarządzania wyborów w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co w praktyce może generować szereg wątpliwości. Wyjaśnienia wymagają zatem: sytuacja, gdy po zarządzaniu przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu następuje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oraz sytuacja, kiedy wprowadzony jest jeden ze stanów nadzwyczajnych, a upływają konstytucyjne terminy, w których Prezydent powinien zarządzić wybory.

W pierwszym przypadku, gdy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego następuje po zarządzaniu wyborów do Sejmu i Senatu, odpowiedź wydaje się być prosta – wybory nie będą mogły się odbyć. I bez znaczenia jest, w jakim momencie procedury wyborczej doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Natomiast niejasnym pozostaje, czy po zakończeniu stanu nadzwyczajnego i upływie 90 – dniowego terminu procedura wyborcza powinna być podjęta od momentu, w jakim doszło do jej wstrzymania (zawieszenie procedury), czy też należy powtórzyć ją od początku, łącznie z ponownym zarządzaniem wyborów do Sejmu i Senatu (przerwanie procedury). Przyjęcie tezy, iż wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jedynie zawieszona procedurę wyborczą wymagałoby podjęcia procedury i niejako jej dokończenia po ustaniu stanu nadzwyczajnego wobec jego zniesienia czy upływu okresu, na jaki został wprowadzony. Należy jednak mieć na uwadze, że w postanowieniu Prezydenta o zarządzaniu wyborów określone być muszą dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych

(kalendarz wyborczy)³⁶. Tym samym z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, iż po zniesieniu stanu i upływie wskazanego terminu 90 dni, daty te będą zdezaktualizowane, nieaktualny będzie również najważniejszy z terminów – termin wyborów. Założenie, że doszło jedynie do zawieszenia procedury i tak wymagałoby ponownego wskazania dnia wyborów i wyznaczenia nowego kalendarza wyborczego. Takie rozwiązanie wydaje się być jednak pozbawione racjonalności³⁷. Stąd też należy uznać, iż w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego już po zarządzeniu przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu dochodzi do przerwania procedury wyborczej. Skutkiem tego, po upływie 90 dni po ustaniu stanu nadzwyczajnego nie będzie można kontynuować procedury wyborczej, a Prezydent winien ponownie zarządzić wybory do Sejmu i Senatu, wydając kolejne postanowienie, w którym wskazany zostanie nowy termin wyborów oraz kalendarz wyborczy. Mimo iż poprzednie postanowienie nie zostaje wykonane, staje się bezskuteczne. Ponowne zarządzenie wyborów winno nastąpić niezwłocznie po zakończeniu 90 – dniowego terminu. Brak regulacji w tym zakresie nie pozawala również na udzielenie odpowiedzi, na jakich zasadach winny zostać przeprowadzone tak zarządzone wybory, czy w trybie zarządzania wyborów wobec naturalnego upływu kadencji, czy trybie mającym zastosowanie przy skróceniu kadencji izb. Przyjęcie, iż zastosowanie winien mieć tryb stosowany przy naturalnym upływie kadencji wydaje się być wątpliwe wobec trudności ze wskazaniem przez Prezydenta dnia wyborów. W normalnym trybie Prezydent wyznacza dzień wyborów na „dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2 Konstytucji). Dzień w którym upływają 4 lata od początku kadencji stanowi swoisty „wyznacznik” działań głowy państwa. Nie mając możliwości określenia terminu, w którym upływają 4 lata od rozpoczęcia kadencji Sejmu, decyzja Prezydenta o wyznaczeniu wyborów miałaby wysoce dyskrejonalny charakter.

Należy w związku z tym przyjąć, że zarządzenie wyborów winno nastąpić przy zastosowaniu mechanizmu stosowanego przy skróceniu kadencji izb. Prezydent, niezwłocznie po zakończeniu stanu nadzwyczajnego oraz po upływie 90 – dniowego okresu, winien zarządzić wybory do Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę na dzień przypadający w ciągu 45 dni od

36 Art. 195 § 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U., N 21, poz. 112 z późn. zm.).

37 Mogłoby się zdarzyć, iż przy niekorzystnym rozwoju sytuacji powrót do procedur następowalby nawet po kilku czy kilkunastu miesiącach.

dnia zarządzenia. Na przyjęcie powyższego rozwiązania można spojrzeć w kontekście ochrony zasady kadencyjności³⁸, zapewnieniu reprezentatywności organom przedstawicielskim³⁹, i co najistotniejsze, realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu. Wydłużenie pełnomocnictw organów władzy ustawodawczej wobec wprowadzenia stanu nadzwyczajnego musi być uznane za sytuację wyjątkową i w związku z tym nie powinno trwać dłużej niż jest to konieczne. Przywrócenie normalnych zasad funkcjonowania organów władzy winno nastąpić w ciągu 90 dni po ustaniu stanu, zatem nie ma przeszkód, by po tym czasie jak najszybciej zostały przeprowadzone wybory.

Stany nadzwyczajne wpływają nie tylko na mechanizmy wyborcze, ale oddziałują również na realizację przez organy przedstawicielskie konstytucyjnych funkcji. Wyrażona w art. 228 ust. 6 Konstytucji zasada ochrony podstaw systemu prawnego nie pozwala w czasie trwania stanów nadzwyczajnych na dokonywanie zmian Konstytucji, ustaw wyborczych oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Przyjęcie powyższej zasady skutkować winno nie tylko zakazem uchwalania ustaw nowelizujących czy zastępujących wymienione akty normatywne, ale również przerwaniem prac parlamentarnych mających za przedmiot wskazaną materię, bez względu na moment postępowania ustawodawczego⁴⁰.

Bezspornym jest twierdzenie, iż wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych może w znacznym stopniu utrudniać funkcjonowanie organów przedstawicielskich (zwłaszcza kolegialnych), w tym realizację ich ustrojowych funkcji. Szczególnego znaczenia nabiera to w odniesieniu do ustawodawstwa. Niemożność uchwalania ustaw stanowić może istotną przeszkodę w zwalczaniu niekorzystnych następstw sytuacji prowadzących do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji, wymusza oparcie działania organów państwowych na prawie, a brak rozwiązań normatywnych, nawet w szczególnym okresie stanów nadzwyczajnych, nie może usprawiedliwiać żadnych działań, tym bardziej zaniechań. Dostrzegając płynące w tej sferze zagrożenia, ustrojodawca konstytucyjny wprowadził możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia z mocą ustawy stanowią szczególnie ro-

38 Tak Z. Czeszejko – Sochacki, 1997, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 130 – 131, Artur Ławniczak, Małgorzata Masternak – Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu- wybrane problemy*, [w:] *Przegląd Sejmowy* 2002, nr 3, s. 10 – 11.

39 W tym tonie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny OTK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95.

40 Tak K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 35-38.

dziej prawodawstwa z uwagi na fakt, iż w hierarchii źródeł prawa zajmują pozycję równorzędną z ustawami, jak również wobec konstytucyjnej reglamentacji przesłanek ich wydawania⁴¹. Jak podkreśla K. Działocha, charakter przesłanek określa specyfikę funkcji ustrojowej wskazanej instytucji – „regulowanie materii objętych zakresem przedmiotowym ustawodawstwa wyjątkowego (...) w sytuacji, gdy parlament nie może się zebrać”⁴². Zaznaczyć przy tym warto, iż jest to jedyna, dopuszczalna Konstytucją forma ustawodawstwa delegowanego.

Kompetencja Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy została ograniczona jedynie do stanu wojennego. W przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych (stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej) ta forma prawodawstwa została wykluczona, co może prowadzić do pewnych wątpliwości. O ile w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej powyższe rozwiązanie znajduje uzasadnienie (choćby wobec długości okresu, na jaki stan klęski może zostać wprowadzony, okoliczności prowadzące do jego wprowadzenia), to już w przypadku stanu wyjątkowego sytuacja nie jest tak jednoznaczna⁴³. Zarówno charakter przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak i ewentualna długość jego trwania pozwalają poddać pod rozagę odpowiedź na pytanie, czy nie byłoby uzasadnionym umożliwienie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy również w trakcie trwania stanu wyjątkowego, oczywiście przy zaistnieniu pozostałych przesłanek.

Samo wprowadzenie stanu wojennego nie jest wystarczającą przesłanką wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta. Konstytucja ogranicza uprawnienia głowy państwa do sytuacji, kiedy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Tak długo, jak Sejm będzie mógł zbierać się na posiedzenia, nawet mimo istnienia szczególnych okoliczności, chociażby takich, jak działania zbrojne, Prezydent nie będzie mógł wydawać rozporządzeń z mocą ustawy. Dopiero w sytuacji, gdy zebranie się izby nie jest możliwe⁴⁴, po stronie głowy państwa powstaje uprawnienie do wydawania

41 Zob. K. Działocha, 2005, *Komentarz do art. 234, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa, Wyd. Sejmowe, s. 1.

42 Tamże.

43 Zwraca na to również uwagę K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, dz. cyt., s. 1.

44 „Zebranie się Sejmu na posiedzenie” tylko pozornie jest pojęciem klarownym, wobec faktu, iż zasadniczo do zebrania się izby potrzebna jest obecność Marszałka Sejmu, który takie posiedzenie otwiera. Trudno zgodzić się z twierdzeniem K. Prokopa, że zebranie się Sejmu wymaga określonego kworum. Kworum wymagane jest jedynie podczas głosowań, natomiast do samego przeprowadzenia posiedzenia nie jest wymagana określona liczba posłów, zob. K. Prokop, *Stany*

rozporządzeń. Przeszkody uniemożliwiające zebranie się izby poselskiej winny mieć charakter przeszkód faktycznych, występujących rzeczywiście w danym czasie, a nie jedynie hipotetycznie⁴⁵. Pewne wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji, kiedy doszło do zebrania się Sejmu na posiedzenie, jednak faktycznie nie jest możliwe procedowanie. Czy i w tym przypadku dopuszczalne będzie skorzystanie przez Prezydenta z uprawnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Literalna wykładania art. 234 Konstytucji nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź na powyższe pytanie, bowiem trudno określić czym jest zebranie się Sejmu na posiedzenie.

Biorąc jednak pod uwagę uzasadnienie wprowadzenia instytucji rozporządzeń z mocą ustawy, które mają stanowić szczególną formę prawodawstwa, z której korzysta się w przypadku, gdy konstytucyjne umocowane podmioty nie mogą realizować swoich konstytucyjnych uprawnień – Sejm nie może uchylać ustaw, to również w przypadku, gdy Sejm może się zebrać na posiedzenie, ale nie może być ono kontynuowane, czy to z powodu absencji parlamentarzystów, czy wobec faktycznej niemożności pracy, winniśmy dopuścić możliwość wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy. Natomiast niemożność zebrania się i procedowania Senatu, nie ma znaczenia dla możliwości wydawania przez Prezydenta rozporządzeń, co znajduje uzasadnienie w roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym.

Prezydent wydaje rozporządzenie na wniosek Rady Ministrów, nie jest to zatem uprawnienie, z którego głowa państwa może w sposób zupełnie dowolny korzystać. Warunkiem koniecznym jest wniosek Rady Ministrów, który ma dla Prezydenta charakter wiążący⁴⁶. Wniosek obliguje głowę państwa do podjęcia działań, a ewentualne zaniechanie może prowadzić do wszczęcia procedur egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej.

Na mocy art. 234 ust. 1 Konstytucji *in fine* Sejm uzyskał prawo kontroli nad rozporządzeniami z mocą ustawy, które po wydaniu muszą być przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia. Jak wskazuje K. Działocha, mimo iż ustawodawca konstytucyjny nie określił kryteriów dokonywanej kontroli, należy przyjąć za podstawowe kryterium celowości – a zatem czy wydanie rozporządzenia jest uzasadnione „z punktu widzenia uzupełnienia obowiązującego ustawodawstwa”⁴⁷. Natomiast więcej kontrowersji budzi

nadzwyczajne..., s. 169-171.

45 K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 170.

46 Co wynika z użytego zwrotu „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy”.

47 K. Działocha, *Komentarz do art. 234*, dz. cyt. s. 4.

dopuszczalność kontroli treści rozporządzeń z mocą ustawy przez Sejm, wobec wskazania przez ustawodawcę konstytucyjnego zakresu materii, w jakiej dopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, odwołując się do art. 228 ust. 3-5⁴⁸ (zasady działania organów władzy publicznej, zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w poszczególnych stanach nadzwyczajnych, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela). Przyjęcie stanowiska, iż w drodze przedmiotowych rozporządzeń można by regulować np. funkcjonowanie organów władzy publicznej w stanie wyjątkowym czy stanie klęski żywiołowej byłoby zbyt daleko idącym rozszerzeniem zakresu rozporządzeń z mocą ustawy⁴⁹.

Konstytucja nie przewiduje szczególnej procedury zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy. Zastosowanie będą miały zatem ogólne reguły postępowania uchwałodawczego, a do podjęcia uchwały wystarczająca będzie zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli Sejm nie podejmie uchwały – nie zatwierdzi rozporządzenia – traci ono moc obowiązującą. W nauce prawa konstytucyjnego pojawia się pytanie, z jakim momentem winno ono utracić moc obowiązującą, wydaje się jednak, iż utrata ta powinna nastąpić w momencie podjęcia uchwały przez Sejm, a wręcz niedopuszczalne jest ustalenie utraty mocy obowiązującej *pro futuro*⁵⁰.

Problematyka ustawodawstwa delegowanego wymaga spojrzenia na rozporządzenia z mocą ustawy przez pryzmat wyartykułowanej w art. 228 ust. 6 Konstytucji „zasada ochrony podstaw systemu prawnego”. Istota wskazanej zasady przejawia się w sformułowanym zakazie ingerencji prawodawczej w treść obowiązujących rozwiązań normatywnych. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane: Konstytucja, ustawy wyborcze do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta, do samorządu terytorialnego oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Przyjęty zakaz prowadzi do pytania, czy dopuszczalna byłaby zmiana ustawy o stanie wojennym w drodze rozporządzenia z mocą ustawy. Przychyliając się do stanowiska K. Działocha, należy uznać, iż rozporządzenie z mocą ustawy, nie ingeru-

48 P. Winczorek wyraźnie wskazuje, że rozporządzenia z mocą ustawy muszą wyraźnie mieścić się „w granicach art. 228 ust. 3-4 i nie przekraczać granic wyznaczonych art. 228 ust. 5 i uwzględniać cele wskazane przez ten przepis, P. Winczorek, 2000, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa, Liber, s. 300.

49 K. Działocha, *Komentarz do art. 234, dz. cyt.*, s. 3.

50 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 994.

jąc w treść ustawy o stanie wojennym, mogłoby dotyczyć kwestii nieuregulowanych w tej ustawie, a koniecznych z punktu widzenia przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa⁵¹.

ZAKOŃCZENIE

Stany nadzwyczajne, bez względu na ich rodzaj, jak i przyczyny, które doprowadziły do ich wprowadzenia, w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie państwa, jego organów i sytuację obywateli. W odniesieniu do organów władzy ustawodawczej skutki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych mogą w sposób pośredni przekładać się na realizację funkcji ustawodawczej, natomiast bezpośrednio konsekwencje wiążą się z realizacją pełnomocnictw w określonych ramach czasowych. Analiza przyjętych rozwiązań normatywnych w tym ostatnim aspekcie, musi prowadzić do konstatacji, iż w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z luką. Ustawodawca konstytucyjny pominął bowiem kwestie związane z problematyką zarządzania wyborów wobec wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

51 K. Działocha, *Komentarz do art. 234, dz. cyt.*, s. 3.



Visegrad Group Safety



JUSTYNA JURCZAK

HATE SPEECH ON POLISH FOOTBALL STADIUMS

MOWA NIENAWIŚCI NA POLSKICH STADIONACH PIŁKARSKICH

mgr Justyna Jurczak

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

j.jurczak@wspol.edu.pl

ABSTRACT

The main purpose of this article is to describe – according to the results of the author's research taken in 2010 – most common hateful symbols and logos which appear on polish football stadiums nowadays. They are very often a part of hate speech phenomenon and one of the most noticeable problems relating to the safety and security of the football itself. It is very important for football communities and law enforcement agencies to recognize these symbols and what they mean, especially before forthcoming UEFA EURO2012 tournament, which will take place in Poland and Ukraine. Also, through the proper knowledge of such hate symbols we may be able to identify hate group members and those individuals who are involved in racist and anti-Semitic incidents. By giving a general overview of the problem of extreme behaviors presented by polish hooligans on football stadiums and by describing the most common symbols, both graphic and number, the author tried to indicate the seriousness of the problem in Poland. Also, according to the fact that year by year in polish football league there is a greater number of players who may have and often have a different skin color, religion and traditions or ethnic background, it is needed to be aware of possibility of such racist and discrimination behaviors and at the same time take the action before it happen, rather than fight against at a future time.

KEYWORDS: *hate symbols, sport discrimination, racism, mass events' safety, football hooligans*

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo we współczesnym świecie to zagadnienie, które rozpa-

trywać można w wielu płaszczyznach. Ilość i wymiar współczesnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa to otwarty katalog zdarzeń i zjawisk. Ich rozróżnienie jednak nie jest istotą niniejszej publikacji. Ta bowiem poświęcona jest zagadnieniom związanym z posługiwaniem się rasistowskimi i skrajnie nietolerancyjnymi treściami, często tzw. *mową nienawiści*, która współcześnie z łatwością przenika do każdej sfery życia człowieka i społeczności. Odnaleźć ją można również w sporcie, który sam w sobie powinien przecież łączyć, a jedyna rywalizacja powinna mieć miejsce w kontekście osiągniętych wyników, zawsze w atmosferze *fair play*. Ignorowanie przestępstw i aktów motywowanych uprzedzeniami prowadzić może do poszerzenia społecznej tolerancji dla przemocy. To swoiste przyzwolenie zaś skutkować może poczuciem całkowitej bezkarności wśród sprawców dokonujących tego typu aktów i w perspektywie czasu doprowadzić może do zaburzenia poczucia bezpieczeństwa całych zbiorowości.

1. POJĘCIE RASIZMU, DYSKRYMINACJI I HATE SPEECH W PIŁCE NOŻNEJ

Piłka nożna uprawiana jest na świecie przez miliony ludzi, jeszcze większa grupa ich w tym dopinguje. O ile jednak do niedawna pseudokibiców *obowiązywały klasyczne* formy chuligańskich wybryków w postaci np. niszczenia mienia czy tzw. *ustawek*, współcześnie równie chętnie posługują się oni *mową nienawiści*, obraźliwymi gestami, hasłami i symbolami, które w swoich treściach wyraźnie nawołują do agresji i nietolerancji. W Polsce z usuwaniem i weryfikacją tego typu treści zmagają się zarówno władze Polskiego Związku Piłki Nożnej, pracownicy resortu Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i szeregu innych pozarządowych organizacji i stowarzyszeń. Polska – jako członek UEFA (ang. *Union of European Football Associations*) i współorganizator Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. zobowiązana jest stosować się do ogólnoeuropejskich i międzynarodowych przepisów związanych z bezwzględnym zakazem prezentowania jakichkolwiek rasistowskich i ksenofobicznych treści podczas widowisk piłkarskich. Choć pozornie pojęcia takie jak dyskryminacja i rasizm wydawać mogą się tożsame, to aby poprawnie zrozumieć istotę problemu należy, odwołując się do wypracowanych dotychczas definicji, dokonać ich rozróżnienia. I choć badacze nie wypracowali uniwersalnego terminu dyskryminacji, to powszechnie przyjmuje się, że u jej podstaw leżą uprzedzenia i nietolerancja – brak szacunku dla cudzych praktyk i przekonań. Jedna z definicji podaje, że dyskryminacja

to zróżnicowane traktowanie osób znajdujących się w tej samej sytuacji¹, to prześladowanie jednostek lub grup społecznych ze względu na przynależność rasową, narodową, wyznaniową i inne czynniki społeczne, związane np. z pochodzeniem społecznym lub płcią². Gdy mówimy o nieuzasadnionej niechęci lub wrogości w stosunku do obcych³, odwołać się należy do definicji ksenofobii – z języka greckiego słowo *phóbos* oznacza bowiem strach. Współcześnie jednak najbardziej pejoratywnie – co oczywiście może mieć swoje uzasadnienie w historii najnowszej – jest pojęcie rasizmu. Badacze określają rasizm jako zespół poglądów oparty na pseudonaukowej tezie o nierówności ras ludzkich, fałszywie interpretujący podstawy ich biologicznego, psychologicznego i kulturowego zróżnicowania⁴. To teoria wskazująca na związek przyczynowy pomiędzy cechami fizycznymi (np. budowa ciała, kolor skóry) a pewnymi cechami psychicznymi (np. cechami intelektu, osobowości), co warunkuje dominację ras pełnowartościowych nad rasami niższymi⁵.

Koniecznym wydaje się również rozróżnienie pojęć mowy nienawiści (ang. *hate speech*) i przestępstw z nienawiści (ang. *hate crimes*), którymi chętnie posługują się dziś eksperci i badacze tematu, a także media. W sensie potocznym przyjmuje się, że każda wypowiedź łącząca, wyszydzająca i poniżająca jednostki bądź grupy⁶ to mowa nienawiści. Wyróżnić można charakterystyczne dla tego zjawiska cechy⁷ – mowa nienawiści zazwyczaj kierowana jest w zbiorowość. Owa zbiorowość – grupa może mieć charakter naturalny – tzn. przynależność do niej determinowana jest biologicznie (kolor skóry, płeć, orientacja seksualna) lub społecznie (język, religia, obywatelstwo) i co do zasady trudno jest ją zmienić. Wyraźnie jednak mowa nienawiści kierowana jest również wobec zbiorowości wyobrażonych i stereotypowych – przykładowo kibiców Widzewa Łódź notorycznie nazywani są Żydkami, choć zdecydowana większość z nich deklaruje polską narodowość i katolickie wyznanie⁸.

Za przestępstwo z nienawiści – zgodnie z definicją wypracowaną przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. *Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR) działające w ra-

1 Curzon L. B., (2002), s. 135.

2 <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3895502>, [data pobrania 26.12.2011].

3 <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3928361>, [data pobrania 26.12.2011].

4 Solómos J., Schuster L., (2002), s. 43-70.

5 Antoszewski A., Herbut A. R., (2002), s. 373.

6 Tulli M., Kowalski S., (2003), s. 21.

7 *Ibidem*, s. 21.

8 *Ibidem*, s. 18.

mach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – uważa się każde przestępstwo natury kryminalnej, wymierzone w ludzi i ich mienie, w wyniku którego ofiara lub inny cel przestępstwa są dobierane ze względu na ich faktyczne bądź domniemane powiązanie lub udzielanie wsparcia grupie wyróżnianej na podstawie cech charakterystycznych wspólnych dla jej członków takich jak: faktyczna lub domniemana rasa, narodowość lub pochodzenie etniczne, język, kolor skóry, religia, płeć, wiek, niepełnosprawność fizyczna lub psychiczna, orientacja seksualna lub inne podobne cechy⁹. Przyjąć można, że to typ przestępstwa, w którym sprawca motywowany jest pewnymi cechami ofiary przestępstwa, przynależnością ofiary do danej grupy, w stosunku do której odczuwa on (sprawca) niechęć. Przedmiotem zachowania sprawcy nie jest więc indywidualnie określona osoba, ale ta jej cecha, która charakteryzuje ofiarę jako innego, obcego, należącego do grupy wrogiej sprawcy rzeczywiście czy też w mniemaniu sprawcy¹⁰. A zatem związek między przestępstwem z nienawiści, mową nienawiści a dyskryminacją jest wyraźny¹¹. O ile jednak dyskryminacja ma charakter bierny i wyraża się niedopuszczaniem reprezentanta dyskryminowanej grupy do określonych praw, dóbr czy pozycji społecznej, to przestępstwo z nienawiści to działanie polegające na odebraniu ofierze określonych dóbr, spowodowaniu strat materialnych czy wyrządzeniu jej szkody fizycznej lub psychicznej¹².

W opinii autorki w następstwie braku reakcji na dyskryminacyjne, rasistowskie i skrajnie nietolerancyjne zachowania przestępczość tego typu będzie wzrastać. Choć w niewielu państwach europejskich prowadzona jest rzetelna statystyka dotycząca tego typu przestępstw¹³ nie znaczy to, że problem nie istnieje. Spodziewać się należy, że mowa nienawiści przenikać będzie we wszystkie sfery życia – sport również nie będzie od niej wolny. Od lat z problemem rasizmu w piłce nożnej zmagają się większość narodowych federacji piłkarskich¹⁴. Przykłady można mnożyć. W 2006 r. podczas meczu rozgrywanego między francuskim klubem Paris Saint – Germain a izraelskim Hapoel Tel Aviv doszło do werbalnego i fizycznego ataku na jednego z kibiców drużyny gości, w efekcie czego interweniujący funkcjonariusz policji śmiertelnie postrzelił jednego z atakujących chuli-

9 Lipowska – Teutsch A., (2007), s. 11.

10 Szul - Szywała A., (2007) s. 13.

11 Gerstenfeld P. B., (2004), s. 29-45.

12 Ryłko E., (2007), s. 12.

13 Tylko w Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii statystyka taka prowadzona jest w formie regularnych raportów. *European Union Agency for Fundamental Rights. Annual Report 2010. Conference Edition*, FRA 2010, s. 13.

14 Pallade Y., Villinger Ch., Berger D., (2007), s. 2.

ganów, drugiego zaś ciężko ranił¹⁵. W Niemczech ustawicznie dochodzi do ataków na tureckich kibiców lokalnych drużyn, a także właściciele przysta-dionowych sklepików pochodzenia tureckiego. Podczas napadów chuliga-ni wykrzykują hasło *Hoo – Na – Ra* (ang. *Hooligans – Nazis – Racists*)¹⁶. Co więcej, nie chodzi wyłącznie o wrogie i obraźliwe okrzyki. Zdarza się, że dramatyczna sytuacja piłkarzy, którzy na co dzień doświadczają rasi-stowskich uprzedzeń powoduje, że część z nich dobrowolnie rezygnuje z kariery piłkarskiej i całkowicie wycofuje się z życia publicznego. Tak jak Richhie Moran, czarnoskóry piłkarz pochodzenia angielskiego, który wo-bec nieustannych napaści – zarówno słownych, jak i fizycznych, z który-mi zmagał się we wszystkich klubach piłkarskich, w jakich dane mu było grać, zdecydował się na taki krok, o czym pisze w jednym z podrozdzia-łów książki *The future of football: Challanges for the Twenty-First Century*¹⁷. Jego relacja jest świadectwem problemu, który dotyka większość europej-skich krajów, pozornie nawet tych najbardziej tolerancyjnych, takich jak Holandia czy Francja.

Polska również nie jest wolna od incydentów tego typu. Posługiwanie się obraźliwymi symbolami, hasłami i gestami zdaniem autorki wpisuje się w kontekst *mowy nienawiści*. Wobec licznych kontrowersji związanych z prezentowaniem przez polskich chuliganów stadionowych określonej symboliki, autorka niniejszego artykułu uznała, że warto tej tematyce po-święcić nieco więcej uwagi.

2. SYMBOLIKA STADIONOWA – PRZEGLĄD I CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH SYMBOLI

W oparciu o wyniki autorskich badań przeprowadzonych na potrzeby pracy magisterskiej pt. *Symbolie i gest na polskich stadionach*¹⁸ stwierdzono,

15 *Ibidem*, s. 5-11.

16 *Hooligans – Nazis – Racists* to nieformalna grupa niemieckich pseudokibiców, dokonująca ataków na mniejszości etnicznie i narodowe na terenie całego kraju. Zob. szerzej *Ibidem*, s. 6.

17 Moran R., (2000), s. 190-200.

18 Praca magisterska napisana pod kierunkiem insp. dr inż. Andrzeja Urbana w Instytucie Służby Prewencyjnej w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Obroniona w roku akademickim 2009/2010. Głównym problemem badawczym niniejszej pracy było wykazanie obecności na polskich stadionach piłkarskich symboliki, jaką posługują się zachodnie subkultury młodzieżowe. Celem pracy było zaś ustalenie wpływu i oddziaływania zachodnich subkultur na polskich chuliganów stadionowych oraz analiza charakterystycznych dla tych grup sym-boli i gestów, a także jako cel poznawczy przybliżenie polskiej symboliki stadio-nowej. Dzięki uprzejmości *Stowarzyszenia NIGDY WIĘCEJ*, które udostępniło autorce bogaty katalog zdjęć z własnego archiwum, możliwe było przeprowa-

że na polskich stadionach dominują symbole graficzne, stanowiące 74% wszystkich symboli, symbole liczbowe to odpowiednio 8%. 18% przebadanych symboli stanowiły gesty, przy czym gestem występującym najczęściej był powszechnie rozpoznawalny gest *Heil Hitler*. Zgodnie z wynikami badań do najczęściej występujących symboli liczbowych zaliczyć należy liczbę 14 kojarzoną ze skrajnie rasistowskim amerykańskim ugrupowaniem *The Order*, a także liczbę 88 (odpowiednio 8 litera alfabetu – H, podwójna 8 oznacza skrót HH – *Heil Hitler – chwała Hitlerowi*).

Na potrzeby pracy magisterskiej symbole graficzne, które poddano badaniu podzielono na 3 umowne kategorie¹⁹: te o treści rasistowskiej, neonazistowskiej i innej²⁰. Podkreślić jednak wyraźnie należy, że przypisanie danego symbolu wyłącznie do jednej grupy okazało się zadaniem praktycznie niemożliwym, duża bowiem ich część reprezentować może skrajnie różne ideologie, w zależności od kontekstu.

Do **symboli rasistowskich** występujących na polskich stadionach, a stanowiących 52% wszystkich przebadanych symboli zaliczyć można:



Rysunek 1. Krzyż Celtycki (ang. the Celtic Cross): to jeden z najstarszych symboli, którym posługiwali się wyznawcy religii przedchrześcijańskich, atrybut nordyckiego boga Odyna. W VIII wieku kształt tego symbolu przejęli mieszkańcy Irlandii i Szkocji, modyfikując go na wzór klasycznego krzyża chrześcijańskiego. W takiej też formie akceptowany jest przez Kościół Katolicki do dziś. Jednocześnie symbol

ten popularny jest wśród ruchu *White Power*, neofaszystów, nacjonalistów i innych skrajnie prawicowych ugrupowań, często jako alternatywa swastyki. Utożsamiany jest z międzynarodowym symbolem rasizmu, choć warto

dzenie obserwacji symboli i gestów, jakimi podczas wybranych meczów posługiwały się grupy polskich chuliganów. Dobór próby był celowy - badaniami objęto 60 fotografii z lat 2001 – 2009. Głównym narzędziem badawczym arkusza obserwacji. Dodatkowo w celu pogłębienia wiedzy własnej, autorka wykorzystła metodę badania dokumentów, a także skorzystała z możliwości oglądania dokumentalnych materiałów filmowych.

19 Autorskie wyniki i wnioski badawcze opublikowano również w Jurczak J. (2011), s. 35-56.

20 Wszelkie opisy poszczególnych symboli zaprezentowano szczegółowo w Jurczak J. (2011), Chuligaństwo stadionowe. Symbole i gesty na polskich stadionach, Szczytno.

zaznaczyć, że tylko w połączeniu z innymi hasłami o treści rasistowskiej. Luki w prawie i nieprecyzyjne przepisy pozwalają na uniknięcie odpowiedzialności za stosowanie i prezentowanie tego symbolu. W wielu krajach europejskich, za wyjątkiem Niemiec, jest to symbol prawnie zakazany²¹.



Rysunek 2. Flaga Konfederacji (ang. the Confederate Flag, the Rebel Flag) – tzw. Krzyż Południowy (ang. the Southern Cross):

Krzyż od 1955 r. do 2001 r. był elementem flagi stanowej Georgii. Od 1894 r. do dziś pozostaje

elementem flagi amerykańskiego stanu Missisipi, co wzbudza szereg kontrowersji. Zwolennicy Flagi Konfederacji uważają ją jednak za część historycznego dziedzictwa kulturowego południowych stanów USA i bronią jej, posługując się sloganem *Dziedzictwo, nie nienawiść* (ang. *Heritage, not hate*). Współcześnie posługują się nim ugrupowania rasistowskie, które podkreślają dominację białych nad Afroamerykanami. Flaga Konfederacji wykorzystywana jest też okazjonalnie przez rasistów jako zamiennik amerykańskiej flagi państwowej, co symbolizować ma podległość amerykańskiego rządu wobec narodu żydowskiego.



Rysunek 3. Runa Odala/Othala (ang. the Odin's Rune):

symbol przypisany rasie białych, reprezentujący ich dumę i dziedzictwo kulturowe. Po raz pierwszy użyty przez Wikingów. Runa ta historycznie kojarzona była z opieką przodków nad rodziną, zapewnieniem spokoju domowego ogniska, ale również z ochroną wspólnoty i umiłowaniem ojczyzny. W XX w. posługiwano się nią w *Hitlerjugend* - młodzieżowej organizacji NSDAP zorganizowanej w sposób

paramilitarny jako pododdział *Oddziałów Szturmowych*, a także nielegalnie działającej, powojennej organizacji neonazistowskiej zdelegalizowanej w 2009 r. – *Wiking Jugend*. Runa Odala występując samoistnie, nie promuje skrajnie rasistowskich treści, ale jej historyczne zaadoptowanie przez skrajnie prawicowe ugrupowania spowodowało, że tak właśnie jest kojarzona. Warto podkreślić, że w połączeniu z innymi symbolami i hasłami, w zależności od kontekstu, Runa Odala traktowana być może zarówno jako znak promujący dyskryminację rasową, jak i symbol stosowany przez

21 http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgH&Art=pm&pm_nummer=0209/08, [data pobrania: 26.12.2011].

przeciwników wszelkich form dyskryminacji.



Rysunek 4. Biała pięść – Pięść White Power (ang. the Aryan Fist): jeden z rasistowskich symboli wykorzystywany przez grupę *White Power*, promujący nietolerancję i dyskryminację rasową. Stosowany powszechnie przez międzynarodowy ruch rasistowski, a w czasie II wojny światowej przez oddziały *Waffen* – SS. Liść laurowy otaczający pięść w sytuacji, gdy pojawia się oddzielnie kojarzony jest z kontrkulturą *Skinheads*.

Zgodnie z wynikami badań do **symboli nawiązujących do ideologii faszystowskiej** (17% wszystkich symboli graficznych) zaliczyć należy:



Rysunek 5. Niemiecka Państwowa Flaga Wojenna z Krzyżem Żelaznym (ang. the Imperial War Ensign): oficjalna flaga niemiecka w latach 1871 – 1918. Pierwotnie nie niosła ze sobą negatywnego przesłania rasistowskiego, ani neofaszystowskiego.

Współcześnie to symbol gotowości do wojny w imię białej rasy. *Krzyż Żelazny* (ang. *the Iron Cross*) historycznie przyznawany był jako pruskie, a następnie niemieckie odznaczenie wojskowe za męstwo na polu walki i zasługi dowódcze. Zgodnie z prawem od 1957 r. dozwolone jest noszenie tego odznaczenia wyłącznie z usuniętą swastyką, w takiej też formie pojawia się współcześnie jako biżuteria, czy też nadruk na odzieży. Krzyżem Żelaznym ze swastyką posługują się obecnie ugrupowania rasistowskie, bardzo często w połączeniu z innymi symbolami.



Rysunek 6. SS – Totenkopf (ang. the Skull and Crossbones): symbol wykorzystywany przez niemiecką formację nazistowską SS, szczególnie wśród oddziałów strażniczych obozów koncentracyjnych. Obecnie przypisany międzynarodowej organizacji terrorystycznej *Combat18*, a także radykalnym ugrupowaniom wiernym ideologii białej supremacji.

Najczęściej występuje w formie tatuażu, również jak nadruk na odzieży.



Rysunek 7. Swastyka (ang. the Swastika): w starożytności symbolizowała szczęście i powodzenie, wykorzystywana była przez różne religie. Znaczenie tego symbolu zmieniło się w niemieckich Niemczech. Swastyka hitlerowska rysowana jest zazwyczaj ukośnie, obrócona o 45 stopni w stosunku do oryginału, choć może przybierać także inne formy. Współcześnie to symbol prawnie zabroniony w wielu krajach. Posługują się nim ugrupowania neonazistów, skinheadów i zwolenników ideologii białej supremacji (ang. *white supremacy*).

Do pozostałych symboli (inne) – stanowiących 31% ogółu - zaliczyć możemy m. in:



Rysunek 8. tzw. Falanga – Ręka z mieczem: symbol ONR Falanga, przedwojennej organizacji faszystowskiej, współcześnie Narodowego Odrodzenia Polski (od listopada 2011 r. jest prawnie chronionym i zarejestrowanym symbolem NOP²²). Symbol ten charakterystyczny jest wyłącznie dla polskich pseudokibiców.



Rysunek 9. Triskelion – Trystyka (ang. the Triskele, Three Bladed Swastika, Flowering Power): symbol ten występował w sztuce starożytnej, odnosił się do pojęć związanych z postępem i rywalizacją. Współcześnie używany jest w charakterze alternatywy swastyki w postaci triskelionu złożonego z trzech siódemek przez neonazistów i skinheadów, a także ugrupowania takie jak *Ku Klux Klan*, czy *Blood & Honour* jako symbol promujący wzajemną niechęć i różnice rasowe, a także dominację białych. Warto zaznaczyć, że nie wszystkie formy tego symbolu są zakazane, dopuszczalne jest stosowanie oryginalnego triskelionu we wzorach jubilerskich i sztuce.

²² Siedlecka E., (2011), s.17.



Rysunek 10. Krzyż Ku Klux Klanu (ang. the Ku Klux Klan, KKK): symbol kojarzony z jedną z najstarszych organizacji rasistowskich, zorganizowaną na wzór tajnego stowarzyszenia, częściowo zakonspirowaną, walczącą o utrzymanie supremacji białych, ograniczenia praw Afroamerykanów, katolików i Żydów początkowo w USA, później w skali międzynarodowej. Kropla krwi symbolizować ma męczeńską śmierć Jezusa w imię wyłącznie białej rasy.

3. PREZENTACJA WYNIKÓW PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Biorąc pod uwagę postawione w pracy magisterskiej hipotezy oraz zebrany materiał badawczy, sformułowano następujące wnioski: główna hipoteza badawcza, dotycząca występowania na polskich stadionach piłkarskich zachodniej symboliki została potwierdzona. Podkreślić jednak należy, że symbolika ta przyswajana jest przez określone środowiska w sposób zróżnicowany, często podlega różnym modyfikacjom. Dostępność i powszechność nowych technologii i Internetu, w opinii autorki, sprzyja narastaniu wrogich i agresywnych postaw wśród polskich kibiców, często bowiem przyswajają oni negatywne zachowania niejako na wzór tego, co dzieje się na stadionach w innych krajach Europy i Stanach Zjednoczonych. Zdaniem autorki zdecydowana część pseudokibiców posługujących się określoną symboliką i gestami nie zna ich prawdziwego, często negatywnego, wydźwięku. Teza ta wymaga jednak dalszych szczegółowych badań.

Potwierdziła się również hipoteza dotycząca umieszczania symboli przede wszystkim na flagach i transparentach, zaś eksponowania ich przez grupy pseudokibiców, przede wszystkim podczas meczów krajowych. Zaprezentowane powyżej dane potwierdzają opinie wielu psychologów i socjologów, w ocenie których pseudokibice wiedząc, że są anonimowi czują się bezkarni, a ewentualna odpowiedzialność za umieszczanie określonych symboli czy posługiwanie się obraźliwymi gestami zostaje rozproszona na całą grupę. W Polsce największe straty z tytułu eksponowania zakazanych symboli ponoszą najczęściej kluby piłkarskie, a nie osoby faktycznie odpowiedzialne za ich prezentowanie. Dodatkowo brak skutecznego systemu egzekwowania kar i ujednoczonego kodeksu *zakazanych* symboli stanowi niejako przyzwolenie do kolejnych wybryków tego typu. Występowanie

omawianej symboliki jest rzadkie w odniesieniu do innych atrybutów kibica, tj. np. szalików, może wynikać z prostego faktu, iż to producenci tego typu gadżetów dbają, aby symbole nawołujące do nietolerancji i innych agresywnych zachowań nie były tam umieszczane, zdając sobie sprawę z odpowiedzialności karnej wynikającej z tego tytułu.

Nie potwierdziło się przypuszczenie co do wielkości miast, z których pochodzą najaktywniejsze grupy posługujące się określoną symboliką, bowiem aż 70% obserwowanych to te poniżej 300 tys. mieszkańców, a tylko 23% stanowią miasta powyżej 501 tys. mieszkańców. Przy założeniu, że w Polsce miast większych niż 501 tys. mieszkańców jest niewiele, a w przypadku piłkarskich klubów dotyczy to tylko tych z Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Poznania i Łodzi. Taki wynik nie jest zaskakujący, dlatego też korzystniej byłoby w kolejnych badaniach związanych z tą tematyką, przyjąć inne kryteria oceny.

Częściowo potwierdziła się hipoteza dotycząca rangi meczów: 39% to spotkania rozgrywane w I lidze, 25% to mecze III- ligowe, a nie jak założono w hipotezie II- ligowe. Warto jednak podkreślić, że zgodnie z wynikami badań mecze II i IV ligi stanowią odpowiednio po 18% wszystkich meczów krajowych, a zatem rozbieżności między poszczególnymi ligami nie są znaczące, co może świadczyć o tym, że pseudokibice *podążają* za swoim klubem i nie ma dla nich większego znaczenia, że w danym sezonie rozgrywa on spotkania w tej, a nie innej lidze.

W odniesieniu do problemów badawczych postawionych w postaci pytań dopełnienia stwierdzono, że na polskich stadionach dominują symbole graficzne, szczególnie te o treściach rasistowskich, najczęściej w postaci Krzyża Celtyckiego. Zdaniem autorki wynikać to może z faktu, że graficznie Krzyż Celtycki jest stosunkowo łatwy do odwzorowania. Wydawać się też może, że osoby posługujące się akurat tym symbolem, często nie zdają sobie sprawy z negatywnego wydźwięku tego znaku, a chcąc wtopić się w tłum ulegają presji i go kopiują. Teza ta wymaga jednak dalszych szczegółowych badań.

Największą aktywność w eksponowaniu zakazanej w Polsce symboliki odnotowano w latach 2007- 2009, co wiązać się może pośrednio z faktem wzrostu zainteresowania tą tematyką ze strony różnego rodzaju organizacji i stowarzyszeń monitorujących zachowania związane z aktami szeroko pojętej nietolerancji, a także z zainteresowaniem innych podmiotów odpowiedzialnych za organizację i zapewnienie bezpieczeństwa podczas widowisk sportowych.

PODSUMOWANIE

Jak wynika z zaprezentowanych powyżej wyników badań, na polskich stadionach piłkarskich ustawicznie pojawia się, często skrajnie agresywna, *mowa nienawiści*. Walka z rasizmem, ksenofobią i innymi formami nietolerancyjnych zachowań wymaga współdziałania kluczowych przedstawicieli społeczności lokalnych, w tym także szkół i organizacji pozarządowych, policji i prokuratury, władz i mediów²³. Poprawna interpretacja symboliki, gestów i haseł, ich weryfikacja i skuteczne usuwanie powinno być priorytetem działań wyżej wymienionych podmiotów nie tylko w kontekście zbliżającego się turnieju EURO 2012. Podejmowane działania uwzględniać powinny także edukację młodych pokoleń kibiców, tak aby z poszanowaniem różnorodności uczestniczyli oni w widowiskach sportowych. Wielokulturowość współczesnego świata to zaleta – przymiot XXI wieku. Tolerancja, poszanowanie godności i zrozumienie szeroko pojętej odmienności to kluczowe elementy, których brak skutkować może zaburzeniem szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym także osobistego. Rzeczywistość pokazuje, że pozbawione poczucia bezpieczeństwa społeczności, zastraszone i poniżane podejmują się walki, a generowane w wyniku tego konflikty przybierając na sile, bardzo często oprócz tego, że uderzają w nich samych, burzą spokój i ład państwa. Świadomość związku między pozornie różnymi zdarzeniami to w ocenie autorki pierwszy krok do sukcesu. Nie należy zapominać, że bierność w tym wypadku jest również swoistą formą reakcji.

²³ Zob. szerzej na temat realizowanego w Polsce i Niemczech projektu monitoringu przestępstw popełnianych z nienawiści *Hate Crime Monitoring and Victim Assistance in Poland and Germany*, Nigdy Więcej and Opferperspektive, Warsaw – Potsdam 2009.

REFERENCES

1. Curzon L. B. (2002), *Dictionary of law*, Edinburgh.
2. Gerstenfeld P. B. (2004), *Hate Crimes. Causes, Controls and Controversies*, Thousand Oaks.
3. Jurczak J. (2011), *Chuligaństwo stadionowe. Symbole i gesty na polskich stadionach*, Szczytno.
4. Pallade Y., Villinger Ch., Berger D. (2007), *Antysemityzm and racism in European Soccer*, Berlin.
5. Siedlecka E. (2011), *Znak pedałowania poza prawem*, *Gazeta Wyborcza* z dnia 29 listopada 2011 r., s.17.
6. Tulli M., Kowalski S. (2003), *Zamiast procesu. Raport o mowie nienawiści*, Warszawa.
7. pod red Antoszewski A., Herbut A. R. (2002), *Leksykon politologii*, Wrocław.
8. pod red. Garland J., Malcolm D., Rowe M. (2000), *The future of football: Challenges for the Twenty-First Century*, London.
9. pod red. Lipowska– Teutsch A., Ryłko E. (2007), *Przemoc motywowana uprzedzeniami. Przestępstwa z nienawiści*, Warszawa.
10. *European Union Agency for Fundamental Rights. Annual Report 2010. Conference Edition*, FRA 2010.
11. *Hate Crime Monitoring and Victim Assistance in Poland and Germany* (2009), Nigdy Więcej and Opferperspektive, Warsaw – Potsdam.
12. <http://encyklopedia.pwn.pl>.
13. <http://juris.bundesgerichtshof.de>.



Visegrad Group Safety



ROBERT LEONOWICZ

**BORDER GUARD FACING TERRORISM - SELECTED ISSUES
CONCERNING SUBSTANTIVE LAW**

**STRAŻ GRANICZNA WOBEC TERRORYZMU –
WYBRANE ZAGADNIENIA MATERIALNO - PRAWNE**

Robert Leonowicz

Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie

rleon@interia.pl

ABSTRACT

On 1st May 2004 Polish eastern border became European Union external border. The accession appeared to cause the necessity to change the approach towards the policy concerning effective functioning and protection of border from the wide range of threats that might menace in the affairs of the country or disturb the feeling of its citizens' safety. The later Schengen accession initiated the modernization and specialisation of Polish Border Guard in a very natural way. Being rich in the law instrumentation, power and means for effective execution of tasks, including those within the scope of recognition and counteracting the acts of terrorism, Border Guard is now a part of the system of state security organs. The formation counteract terrorism in land, air or maritime transportation at national and international levels using legally based classified and unclassified methods. They also cooperate with national, foreign and international law enforcement and security agencies fighting terrorism to contribute to European security. During the period of Polish presidency the formation cooperated with other services in the scope of safeguarding and securing the places of meetings and the routes, carried out the actions connected with protection of borders also aimed at counteracting threats of chemical, biological, radiological, and nuclear nature. Polish Border Guard participated in the creation of the Integrated Safety and Security Concept for Euro 2012, which as an official Polish-Ukrainian document has gained high notes of UEFA Commission. Border Guard tightens the multidimensional cooperation of border and police services by direct participation in shaping the feeling of security of citizens of Visegrád Group countries.

KEYWORDS: *safety, internal security, border protection, threats, counteractin, V4.*

WPROWADZENIE

Z dniem 1 maja 2004 roku wschodnia granica Polski stała się zewnętrzną granicą Wspólnoty Europejskiej. Tym samym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność zmiany podejścia i spojrzenia na politykę związaną z efektywnym funkcjonowaniem oraz ochroną granic przed szerokim spektrum zagrożeń mogących godzić przede wszystkim w interesy państwa lub poczucie bezpieczeństwa jego obywateli.

Po 21 grudnia 2007 roku, kiedy to zniesiono kontrolę osób przekraczających granice między państwami członkowskimi Układu, wzmocniona została (po uprzednim, kilkuletnim okresie przygotowań administracji publicznej zwłaszcza o charakterze specjalnym) współpraca w zakresie wspólnotowego bezpieczeństwa i polityki azylowej. Oczywistym stał się fakt, iż by sprostać zadaniom wynikającym ze współpracy w obszarze Schengen w dziedzinach: ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, polityki wizowej i migracyjnej, współpracy służb policyjnych i granicznych (nie wyłączając pościgów transgranicznych), zacieśnienia współpracy służb w rejonach wewnętrznej granicy państw członkowskich, czy też ekstradycji i wydaleń, Polska dysponować powinna profesjonalną, wyspecjalizowaną w tym celu formacją. W obecnej dobie jest nią bez wątpienia Straż Graniczna, która wchodząc w skład systemu organów bezpieczeństwa państwa, posiada bogate instrumentarium prawne oraz siły i środki dla skutecznej realizacji zadań między innymi z zakresu:

- rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania oraz ścigania sprawców czynów karalnych leżących we właściwości rzeczowej;
- organizowania i dokonywania kontroli ruchu granicznego, a także wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- ochrony granicy państwowej - tzw. „granicy zielonej” poza przejściami granicznymi;
- zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego- w zakresie posiadanej właściwości;
- przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa zarówno w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, jak i w zasięgu terytorialnym: drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno- przejścia graniczne-

go oraz w portach lotniczych (w trybie i na zasadach określonych przepisami dotyczącymi ochrony lotnictwa cywilnego);

- zapewnienia bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów;
- ochrony szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed właściwą w przedmiocie ścigania przestępczością;
- zapobiegania transportowaniu (bez wymaganego prawem zezwolenia), przez granicę państwową między innymi: odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych;
- zapobiegania przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową broni, amunicji i materiałów wybuchowych;
- przeprowadzania kontroli legalności pobytu oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, jak również legalności powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom;
- prowadzenia czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem.¹

Wydarzenia zachodzące we współczesnym świecie związane z falą nielegalnych emigracji do Europy przede wszystkim z krajów północnej Afryki (obszaru Maghrebu), Azji Południowo Zachodniej, Północnego Kaukazu, a także ekspansywność islamu (zwłaszcza w jego zradykalizowanej formie) i poczucie ryzyka wystąpienia zagrożeń o charakterze terrorystycznym powodują, że rozpoznawanie i przeciwdziałanie najbardziej wyrafinowanej postaci przemocy, jaką jest terroryzm, nabiera szczególnego znaczenia.

Aktywne występowanie Polski w światowej koalicji antyterrorystycznej, udział w misjach stabilizacyjnych, pokojowych oraz zaangażowanie militarne w Iraku czy też Afganistanie, czynić może z naszego kraju cel potencjalnego ataku. Ponadto ukształtowanie geopolityczne, otwartość na inność społeczno – kulturowo - religijną a także położenie w strefie Schengen wzmacnia atrakcyjność RP jako miejsca dla ewentualnego zabezpieczenia logistycznego terrorystów. Miejsca, z którego zgromadzone uprzednio środki sprawcze można przetransportować z mniejszą dozą ryzyka np. do dowolnie wybranego miasta europejskiego.

¹ Patrz art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r. – tekst jednolity.

Wskazane przykładowo czynniki nie stanowią bynajmniej podstaw do marginalizowania lub bagatelizowania problemu uzasadnionej potrzeby stałego podejmowania kompleksowej ochrony zewnętrznej lądowej granicy Unii Europejskiej, jak również międzynarodowej komunikacji morskiej, lotniczej oraz drogowej. Natomiast utrzymanie właściwego reżimu granicznego przyczynić się może do ochrony naszego kraju i obszaru UE przed napływem osób niepożądanych, niosących ze sobą niebezpieczeństwo dla porządku publicznego, a nawet dla obronności wymienionych terenów².

1. CHARAKTER CZYNNOŚCI REALIZOWANYCH Z ZAKRESU ZWALCZANIA ZAGROZEŃ TERRORYZMEM

Rozpatrując czynności realizowane z tytułu zwalczania terroryzmu, wypada zasygnalizować, iż w świetle unormowań prawnych Straż Graniczna jest formacją zobowiązaną do czynienia wszelkich działań (w prawnie dozwolonych granicach) obejmujących jedynie rozpoznawanie lub zapobieganie, przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom terroryzmem. W systemie organów bezpieczeństwa państwa nie jest podmiotem uprawnionym w chwili obecnej stricte do wykrywania i ścigania sprawców czynów o charakterze terrorystycznym. Może jednak do realizacji swych czynności korzystać z pomocy osób nie będących funkcjonariuszami.³ To z kolei przemawia za słusznością twierdzenia, iż owa pomoc mieć może zarówno charakter jawny, jak i niejawny. Przybiera bynajmniej postać dobrowolnego przekazywania informacji o osobach, miejscach, okolicznościach, zdarzeniach, obiektach itd., będących w zainteresowaniu służbowym, bądź np. użyczenia rzeczy ruchomych niezbędnych do prawidłowej i skutecznej realizacji czynności służbowych podejmowanych z tytułu przeciwdziałania zagrożeniom. Analizując funkcjonujący na dzień dzisiejszy stan prawny, można dojść do wniosku, iż w przedmiotowym zakresie przestępstw ściganych przez Straż Graniczną (art. 1 ust. 2, pkt 4 i w ust. 2a powoływanej w przypisie ustawy) funkcjonariusze mają możliwość realizacji pozaprocesowych - niejawnych czynności wykrywczych (zwanych potocznie operacyjno - rozpoznawczymi) opierających się w głównej mierze na korzystaniu z dobrowolnej pomocy ze strony różnej kategorii osób nie będących funkcjonariuszami, a których ujawnianie danych jest zabronione - za wyjątkiem okoliczności ściśle sprecyzowanych ustawą. Natomiast

² Ilnicki, 2011, s. 117.

³ Art. 9b ustawy o Straży Granicznej (...).

w celu realizacji ustawowych zadań, z których szczególnego znaczenia nabiera rozpoznawanie i zapobieganie terroryzmowi, Straż Graniczna może korzystać z informacji o osobie, w tym danych osobowych uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych lub prowadzenia kontroli operacyjnej oraz przetwarzać je (oczywiście w trybie i na zasadach określonych ustawą)⁴. Takie działanie jest z kolei właściwym i charakterystycznym dla pracy operacyjnej. Ponadto przy wykonywaniu zadań z dziedziny rozpoznawania i przeciwdziałania terroryzmowi funkcjonariusze tej formacji mogą korzystać z pomocy wspomnianej wcześniej kategorii osób - w sposób jak najbardziej gwarantujący i zapewniający (co stanowi oczywistą konieczność z punktu widzenia chociażby bezpieczeństwa tych osób) zachowanie ich anonimowości. Takie uprawnienie oraz sposób jego realizacji jest również podstawowym elementem charakteryzującym, a także w pewien sposób wyróżniającym czynności operacyjno – rozpoznawcze. Skąd zatem tak ciekawy, faktyczny stan prawny? Czyżby ustawodawca stawiając przed Strażą Graniczną zadanie z zakresu walki z terroryzmem, zapomniał lub poskąpił uprawnień do jego skutecznej i pełnej realizacji? A może po prostu umknął uwadze fakt, iż funkcjonariusze tej wyspecjalizowanej formacji nie realizują służbowych powinności jedynie w rejonie strefy nadgranicznej, lecz także na terenie całego kraju.

W dobie obecnych zagrożeń zasadnym wydaje się posiadanie kompetencji przynajmniej do niejawnego gromadzenia i przetwarzania informacji celem zbadania, czy działalność danej jednostki lub grupy osób (w rejonie służbowej odpowiedzialności – w zakresie posiadanej właściwości) nie stanowi, bądź stanowić będzie zagrożenia przede wszystkim dla porządku publicznego oraz poczucia bezpieczeństwa obywateli. W ten oto sposób, obiektywnie rzecz biorąc, pełniej realizowałyaby się porządkowa i ochrona względem obywateli funkcja państwa⁵.

Jest rzeczą oczywistą, że każde zdarzenie o charakterze terrorystycznym (bez względu na jego podłoże, rodzajowość, miejsce występowania oraz sprawców i ich modus operandi) stanowi akt wymierzony przeciwko bezpieczeństwu, a w tym bezpieczeństwu wewnętrznemu. Te z kolei rozumiane jest w doktrynie jako stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia ochronę interesu publicznego po-

4 Art. 9, ust. 1a ustawy o Straży Granicznej (...).

5 Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.

szczególnych społeczności i każdego obywatela.⁶

Jak powszechnie wiadomo instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa RP obejmuje swym zakresem również Straż Graniczną wyposażoną we wskazane wcześniej uprawnienia⁷. Prowadzone w przedmiocie zagrożeń terroryzmem rozpoznawanie (z taktycznego punktu widzenia) należałoby rozumieć jako przede wszystkim ogół działań służących organizacji stałego lub okresowego (w sytuacjach wyjątkowych – jednokrotnego) dopływu informacji oraz systematycznemu ich odbiorowi, a następnie selektywnemu opracowaniu dla dalszego, aktualnego, bądź potencjalnego wykorzystania tych informacji w profilaktycznych, dowodowych, wykrywczych lub innych prawnie dozwolonych formach⁸. Uzyskane w ten sposób informacje, pochodzące z różnych źródeł, są także przekazywane (niezwłocznie, zgodnie z właściwością) zewnętrznym podmiotom porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, celem dalszego ich wykorzystania szczególnie w procesie wykrywania zarówno samych zagrożeń, jak i ich potencjalnych sprawców.

Natomiast w sposób ogólny mianem przeciwdziałania (zapobiegania) zagrożeniom terroryzmem określić można ogół działań zmierzających do eliminacji możliwości zrealizowania tychże czynów, przede wszystkim przez ograniczanie i likwidowanie tymi działaniami czynników, zjawisk i sytuacji sprzyjających takiej realizacji. Problematykę oddziaływań zapobiegawczych – profilaktycznych można przedstawiać na wiele sposobów, jednakże sens ogólny, polegający na tym, aby potencjalny ciąg przyczynowy nie doprowadził do nastąpienia ujemnie ocenianego skutku, w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym, pozostaje zawsze ten sam⁹.

Terroryzm traktować można jako ekstremalną metodę działania polegającą na stosowaniu szeroko rozumianej przemocy, a także jako zjawisko:

a) obejmujące działania zaplanowane, przygotowane oraz realizowane przez jednostkę lub grupę osób w sposób destrukcyjny i sprzeczny z prawem,

b) wynikające z różnych motywów, przesłanek, celów i dążeń,

c) wymierzone wobec określonych osób, aparatu władzy, podmiotu międzynarodowego lub jego przedstawicieli, instytucje, infrastruk-

⁶ Wojtaszczyk, 2009, s. 14, Sulowski, 2009, s. 10 – 13, Misiuk 2008, s. 12-20.

⁷ Por. K. A. Wojtaszczyk, op. cit.

⁸ Hanusek, 1994, s. 77-78.

⁹ Szerzej na temat zapobiegania, Ibidem, s. 177-182.

turę, bądź przeciwko przypadkowym członkom społeczeństwa¹⁰. Straż Graniczna, realizując ustawowe zadania, podejmuje działania przeciwko powyższemu zarówno w systemie krajowej jak również międzynarodowej komunikacji drogowej, kolejowej, lotniczej oraz morskiej. Na uwagę zasługują również czynności realizowane w rejonie służbowej odpowiedzialności poszczególnych Placówek SG, a także w głębi kraju. Pierwszoplanową rolę w procesie przeciwdziałania zagrożeniom odgrywa prowadzenie przez funkcjonariuszy skutecznej kontroli bezpieczeństwa przede wszystkim w celu uniemożliwienia wniesienia na pokład statku przedmiotów zabronionych, do których zalicza się broń palną, gazową, materiały wybuchowe oraz wszelkie inne urządzenia lub substancje mogące stanowić zagrożenie dla lotu lub jego pasażerów¹¹.

Przy kontroli bezpieczeństwa wykorzystywane są ręczne detektory metali, rentgenowskie prześwietlarki bagażu (stacjonarne urządzenie rentgenowskie potocznie zwane „Haimannem”), stacjonarne wykrywacze metali, urządzenia służące do wykrywania śladowych ilości materiałów wybuchowych (analizatory oparów), a także wyszkolone uprzednio do wykrywania ładunków wybuchowych psy służbowe. Praktykowana jest również kontrola osobista.

Jak zauważa M. Ilnicki Straż Graniczna w ruchu międzynarodowym sama przeprowadza kontrole bezpieczeństwa, natomiast w ruchu krajowym sprawuje w tym względzie nadzór nad zarządzającym lotniskiem. Ów nadzór odnosi się do sposobu i merytorycznej jakości kontroli wykonywanej przez pracowników służby ochrony lotniska, sprawdzania ich kwalifikacji oraz wykorzystywanego przez nich sprzętu, jak również udzielania w tym zakresie pomocy interpretacyjnej oraz fachowego wsparcia celem zapewnienia płynności kontroli i porządku w miejscu jej prowadzenia¹².

Wymierną rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom w komunikacji drogą powietrzną, a także na lotnisku, z którego lub do którego odbywa się dany lot spełniają funkcjonariusze realizujący warty ochronne na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów (SkyMarshals). Warta ochronna pełniona jest niejawnie, a ujawnienie faktu jej prowadzenia może nastąpić jedynie w przypadku, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego. Natomiast samych funkcjonariuszy rozmieszcza się w taki sposób, aby

¹⁰ Wojciechowski, 2009, s. 60.

¹¹ Art. 116 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 Prawo lotnicze.

¹² Ilnicki, Op. cit., s. 175.

mogli prawidłowo oraz skutecznie między innymi: przeciwdziałać aktom przemocy i próbom przejścia - zawładnięcia samolotem, przeciwdziałać aktom niszczenia lub uszkodzenia statku powietrznego - mogących stanowić zagrożenie dla jego bezpieczeństwa, czy też dokonywać rozpoznania i zabezpieczenia urządzeń, substancji mogących spowodować zagrożenie dla statku powietrznego oraz w miarę możliwości przeprowadzać ich neutralizację¹³.

W terytorialnym zasięgu morskiego przejścia granicznego oraz w środowiskach międzynarodowej komunikacji morskiej kontrole bezpieczeństwa, zważywszy na obowiązujące uwarunkowania prawne, stosuje się przede wszystkim wobec:

- a) pasażerów oraz członków załóg statków morskich i ich bagażu,
- b) osób zatrudnionych w przejściu granicznym i innych osób wchodzących na teren morskiego przejścia granicznego oraz wnoszonych przez nie przedmiotów,
- c) ładunków,
- d) zapasów statkowych,
- e) pojazdów oraz statków morskich.

Formy i metody ich realizacji analogiczne są względem czynności w tym zakresie podejmowanych w komunikacji lotniczej¹⁴.

Polegając na wiedzy i doświadczeniu praktyków z zakresu przeciwdziałania terroryzmowi morskemu w realiach Straży Granicznej, należałoby stwierdzić, iż współcześnie nasila się wzrost zagrożeń, z jakimi styka się międzynarodowa żegluga morska. Mogą one mieć różnorodny charakter. Możemy do nich zaliczyć obok aktów terrorystycznych także zagrożenia bezpieczeństwa nawigacyjnego lub piractwa¹⁵. Natomiast do kategorii obiektów najbardziej narażonych na oddziaływanie zamachowców zalicza się:

1) promy i statki pasażerskie oraz infrastrukturę do ich obsługi, gdzie atak może zostać przeprowadzony wielowariantowo: a) z zewnątrz podczas rejsu (przy użyciu jachtu lub motorówki), bądź w czasie postoju, b)

¹³ Szerzej w Rozporządzeniu MSWiA z dnia 19 grudnia 2005r. (Dz. U. 2005r. Nr 266, poz. 2243). ¹⁴ O uwarunkowaniach i specyfice służby w charakterze polskiego SkyMarshal – AirMarshal traktuje Nisztor, 2010, ww.rp.pl/arttykul/517771.html. Natomiast w kwestii zagrożeń w portach lotniczych: Michalec, 2009, s. 133-144.

¹⁴ Rozporządzenie MSWiA z dnia 22 września 2005r. (Dz. U. 2005r. Nr 197, poz. 1642).

¹⁵ Janik, 2009, s. 125.

przez osoby potajemnie ulokowane na pokładzie danej jednostki,

c) przez samych członków załogi statku,

d) przez pasażerów, którym broń i materiały wybuchowe dostarczą osoby trzecie, e) zamachowców - samobójców;

2) ważne obiekty portowe,

3) tankowce i gazowce,

4) pirsy paliwowe i gazowe oraz

5) rurociągi (paliwowe i gazowe). Z kolei redy, kotwicowiska i kanały portowe traktowane są jako obszary dające największe możliwości dostępu do wszystkich statków¹⁶. Poza tym w codziennej praktyce służbowej funkcjonariusze Straży Granicznej patrolują basen polskich obszarów morskich, gdzie dokonują także kontroli napotkanych tam jednostek pływających.

W dotychczasowej historii zdecydowana większość zamachów terrorystycznych oraz autodestrukcyjnych czynów samobójczych o podłożu terrorystycznym miała miejsce w ogólnie pojmowanym środowisku lądowym. Duże skupiska ludzi przyciągały uwagę terrorystów z powodu spektakularności przeprowadzanych przez nich zamachów, liczbę ofiar oraz medialny wydźwięk zdarzenia. Miejskami ludzkich tragedii były między innymi: teatry, szkoły, hotele, biura, dyskoteki, szpitale, centra handlowe, dworce kolejowe, autobusy, metra, czy też pociągi. Powyższe dowodzi słuszności przekonania, iż środowisko lądowe jest w conajmniej równym, jak nie większym stopniu narażone na atak terrorystyczny¹⁷. Charakter zagrożenia w ruchu lądowym (transport drogowy, kolejowy, szlaki komunikacyjne o znaczeniu międzynarodowym, przejścia graniczne itd.) nie odbiega dalece od morskiego, bądź lotniczego. Różnicuje go jedynie jego specyfika i ewentualnie modus operandi terrorystów, dla których istotą jest zapewne osiągnięcie zakładanego celu nie zaś jedynie rodzaj miejsca jego realizacji.

Mając na względzie możliwość zaistnienia zagrożeń o charakterze terrorystycznym w uwarunkowaniach lądowych, Straż Graniczna styka się z ciekawą, ale trudną i złożoną sytuacją. Z jednej strony ochrania wschodnią granicę RP z Rosją, Białorusią i Ukrainą (będącą jednocześnie zewnętrzną granicą UE)¹⁸, z drugiej zaś realizuje swe działania w głębi kra-

¹⁶ Ibidem, s. 126-127.

¹⁷ Szerzej np. Zasiczna, 2004, s. 215-246.

¹⁸ Długości granic wynoszą: z Rosją - 201km, z Białorusią - 418 km, z Ukrainą - 535km.

ju oraz zabezpiecza odcinki dawnych granic państwowych na południu i zachodzie Polski. Można zaryzykować twierdzenie, iż funkcjonariusze tej formacji osiągają najwyższą efektywność i skuteczność wykrywczą niebezpiecznych przedmiotów, substancji oraz osób mogących stanowić zagrożenie podczas realizowanych czynności służbowych w przejściach granicznych. Ich działanie skupione jest wokół kontroli bezpieczeństwa osób, bagażu, ładunków oraz środków komunikacji międzynarodowej właściwych dla danego rodzaju przejścia granicznego. W stosunku do osób praktykowana jest jak najbardziej kontrola manualna, osobista, kontrola przewożonego bagażu, a także wykorzystywanego środka transportu. Szczególnej uwadze zasługują także czynności weryfikacyjno – ustalenio- we względem osób przekraczających granicę (zwłaszcza pochodzących z państw podwyższonego lub wysokiego ryzyka) i przedkładanych przez nie dokumentów do kontroli. Gruntownej analizie należy poddać przed- kładany paszport przede wszystkim pod kątem jego autentyczności, usta- lenia trasy przemieszczania się podróznego, czy też autentyczności wizy (pisemne zezwolenie na przekroczenie granicy lub pobyt na terenie ob- cego państwa wystawiane cudzoziemcom przez przedstawicielstwa dyplo- matyczne lub konsularne tegoż państwa)¹⁹.

Skrupulatnie wykonywane są również czynności sprawdzeniowe w dostępnych bazach danych, systemach informatycznych, ewidencyjnych a także systemach realizacji zadań z zakresu czynności zleconych.

Pamiętając o tym, że zazwyczaj każde działanie człowieka przejawia jego indywidualne cechy fizyczne i psychiczne, zaś wszelkie zaobserwowa- ne zachowania mogą być ujawnieniem jego osobowości oraz obrazować indywidualne piętno, funkcjonariusze mają obowiązek gruntownie anali- zować, oceniać jednocześnie wygląd i zachowanie (zewnętrzne jego prze- jawy) podróżnych mogące stanowić o symptomach zdarzeń lub zjawisk niekorzystnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicz- nego. W wielu sytuacjach (nieopisywanych - z przyczyn obiektywnych w otwartych źródłach informacji) wprawne oko, dociekliwość oraz spryt (wsparty dotychczasową dobrą praktyką) pozwoliły zapobiec niepożąda- nym zjawiskom lub zatrzymać osoby mogące nieść ze sobą zagrożenie²⁰.

¹⁹ O rodzajach wiz wystawianych cudzoziemcom traktuje Rozporządzenie MSWiA z dnia 22 kwietnia 2011r. (Dz. U. 2011r., Nr 99, poz. 579).

²⁰ Przykładem powyższego może być chociażby: zatrzymanie obywatela Algierii, poszukiwanego międzynarodowo listem gończym za działalność terrorystyczną posługującego się brytyjskim paszportem. Poszukiwany przez Interpol Mourad A. okazał się członkiem GIA, Groupe Islamique Armée - Islamskiej Grupy Zbroj- nej, największej organizacji terrorystycznej w Algierii - M. Ogro-

Przy kontroli bagażu posiadanego przez cudzoziemca zwykle się również (z taktycznego punktu widzenia): zwracać uwagę na przewożone środki finansowe, różnego rodzaju podręczniki, odręczne zapiski (przede wszystkim w języku arabskim), wydruki stron internetowych, materiały propagandowe i indoktrynacyjne, przesyłki adresowane na osoby prywatne i firmy (podmioty gospodarcze - handlowe), zdjęcia mogące posłużyć do fałszerstwa dokumentu, komplety dokumentów (paszport, dokument tożsamości, prawo jazdy, dyplomy wyższych uczelni itp.), zużyte naklejki wizowe, pojedyncze (wyrwane) kartki z paszportu, elektroniczne nośniki danych czy też telefony komórkowe, sprzęt komputerowy itd. Odpowiednie ujawnienie i zabezpieczenie powyższych przedmiotów zyskuje bezdyskusyjnie na znaczeniu w sytuacji wystąpienia przesłanek za zatrzymaniem podróżnego.

Kolejnym, odrębnym, lecz jakże istotnym (z punktu widzenia rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem) problemem jest nielegalna imigracja do Polski. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż niekontrolowana migracja może doprowadzić do zagrożenia terroryzmem. Natomiast najistotniejszym współcześnie zadaniem przy zwalczaniu nielegalnej imigracji jest uszczelnienie wschodniej granicy. Natomiast zadania instytucji mających bezpośredni związek z procesem zwalczania nielegalnego przerzutu imigrantów zyskują w sposób istotny na znaczeniu ze względu na intensyfikację tegoż problemu, ale również z powodu zagrożenia, jakie niesie ze sobą dla bezpieczeństwa Polski²¹.

Jak twierdzi M. Latecki nielegalnych imigrantów można podzielić na trzy podstawowe grupy. Pierwszą z nich stanowią osoby legalnie przybyłe do RP, lecz nielegalnie pozostające na jej terytorium. Kolejną jest grono osób, które w sposób nielegalny przekroczyły granicę (w miejscu do tego nieprzeznaczonym). Ostatnią grupę stanowią cudzoziemcy przekraczający granicę i pozostający na terytorium RP na podstawie fałszywych dokumentów. Natomiast z przeprowadzonych przez wspomnianego wywiadów wynika, że dotychczas funkcjonowały dwie podstawowe trasy przerzutu imigrantów z kraju pochodzenia do kraju docelowego: Moskwa – Wilno, Kijów lub Mińsk – Polska i Niemcy oraz Istambuł – Praga – Polska – Niemcy²².

dowski, 2003, Przegląd nr 42.

21 Latecki, 2009, s. 69.

22 Ibidem, s. 69. Natomiast punktu docelowego nie należałoby wiązać jedynie z Niemcami, a uwzględnić jeszcze Wyspy Brytyjskie, Francję, czy też kraje Beneluksu.

Narzędziem wykorzystywanym przez Straż Graniczną w przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji i bezprawnemu przebywaniu w Polsce jest prowadzona kontrola legalności pobytu, kontrola legalności zatrudnienia, monitorowanie środowisk i skupisk cudzoziemców oraz charakteru ich aktywności (zgodnie z posiadaną właściwością), jak również gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń ze strony cudzoziemców, a także realizacja czynności wydaleniowych, deportacyjnych z terytorium RP. Istotnym jest również wyprzedzające przeciwdziałanie zagrożeniom i radykalizacji postaw cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych oraz aresztach w celu wydalenia poprzez umiejętne diagnozowanie symptomów mogących o tym świadczyć.

Polska może stanowić dogodną bazę dla członków i osób powiązanych w różnoraki sposób z organizacjami terrorystycznymi. Mogą one pozyskiwać fundusze na swoją dalszą działalność, werbować nowych członków organizacji lub osoby popierające ich dotychczasowe działania, światopogląd lub radykalną postawę: społeczną, polityczną, religijną. Mogą mieć miejsce działania ukierunkowane na pozyskiwanie broni i materiałów wybuchowych (zważywszy na inklinacje ze światem przestępczości zorganizowanej), a także pomoc w zalegalizowaniu pobytu (często fikcyjnym) i organizowanie przerzutów do innych krajów strefy Schengen. Dlatego nieocenioną jest właściwa w tym zakresie ukierunkowana współpraca ze społeczeństwem. Prowadzenie rozmaitego typu aktywności informacyjnej podnoszącej świadomość rangi i znaczenia problemu przeciwdziałania terroryzmowi oraz zagrożeniom z nim związanym (zwłaszcza skutkom) - wpływa wymiennie na zrozumienie, pomoc i integrację lokalnych środowisk społecznych ze Strażą Graniczną.

Wnosząc wkład do systemu zwalczania zagrożeń terroryzmem, Straż Graniczna współdziała w przedmiotowym zakresie z wieloma podmiotami zarówno międzynarodowymi, jak i zagranicznymi czy też krajowymi. Współpraca jest poprzedzona stosownymi unormowaniami określającymi jej ramy tematyczne, cel, metody, podmioty wykonawcze i sposób realizacji poszczególnych czynności. Wśród podmiotów o zasięgu międzynarodowym na uwagę zasługuje chociażby: Interpol, Europol oraz Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej – Frontex. W katalogu partnerów zagranicznych znajdują się bez wątpienia służby ochrony granic państw sąsiednich. Natomiast krajowymi partnerami są przede wszystkim Policja,

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu. Nie należy oczywiście umniejszać znaczenia kooperacji ze służbami Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, Kontroli Skarbowej, Informacji Finansowej, Służby Celnej. Podstawową formą współpracy, stosowaną w codziennej praktyce, jest wymiana uzyskanych w toku służbowej działalności informacji.

Realizując ustawową powinność w przedmiocie zwalczania zagrożeń terroryzmem, Straż Graniczna może liczyć na wsparcie ze strony terenowych organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i jednostek przezeń nadzorowanych a także wielu organizacji oraz podmiotów pozarządowych (np. uczelnie wyższe, stowarzyszenia). Znaczącymi są szczególnie informacje dotyczące miejsca, charakteru oraz form pobytu cudzoziemców (wraz z podaniem ich obywatelstw, uwzględnieniem szacunkowej liczby) a także kierunków ich aktywności.

W strukturze Straży Granicznej głównym koordynatorem przedsięwzięć z zakresu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym jest Zarząd Operacyjno - Śledczy Komendy Głównej Straży Granicznej, wspomagany przez inne komórki i jednostki terenowe. Oprócz czynności analitycznych pełni on funkcję koordynacyjną i pomocniczą w kontaktach z Oficerami Łącznikowymi innych krajów, Przedstawicielstwami Dyplomatycznymi i Konsularnymi oraz powołanym w ramach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centrum Antyterrorystycznym ABW – odpowiedzialnym za skuteczne zespolenie działań podejmowanych przez jednostki odpowiedzialne za ochronę antyterrorystyczną Polski.

Rozpatrując aktywność na arenie narodowej, wspomnieć wypada, iż Straż Graniczna efektywnie partycypuje w pracach powołanego przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych zapewniającego współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu²³.

Dodatkowo właściwi merytorycznie przedstawiciele Zarządu Operacyjno - Śledczego Komendy Głównej są członkami Stałej Grupy Ekspertkiej ustanowionej przy Międzyresortowym Zespole do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych MSWiA²⁴. Pozostałymi podmiotami wykonu-

23 Zarządzenie Nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Między -resortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych (z zm).

24 Powołanej Decyzją nr 1 z dnia 08 grudnia 2006 r. Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych - Prezesa Rady Ministrów.

jącymi polecenia ww. Międzyresortowego Zespołu są przedstawiciele organów centralnych wymienianych wcześniej służb i instytucji.

Projekt Narodowego Programu Antyterrorystycznego RP na lata 2012 – 2016 zakłada, iż w ramach ochrony przed terroryzmem Straż Graniczna będzie także działała w aspekcie prewencji kryminalnej²⁵. Obejmować ona powinna kształtowanie świadomości (w tym prawnej) społeczeństwa poprzez chociażby umiejętne wykorzystanie dostępnych środków masowego przekazu (prasa, radio, telewizja, Internet). Kreować pożądane (z punktu widzenia rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem) zachowania i postawy społeczne w bezpośrednim kontakcie z ludnością występującą w rejonie służbowej odpowiedzialności będą sami funkcjonariusze. Dlatego też wychodząc naprzeciw uzasadnionej potrzebie ustawicznego szkolenia się i doskonalenia posiadanych umiejętności, Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie realizuje szereg przedsięwzięć dydaktycznych (specjalizacyjnych oraz doskonalących) z dziedziny eliminacji przedmiotowych zagrożeń i minimalizacji ich skutków. Są one kierowane do szerokiego grona osób zaangażowanych w realia formacji w czynności gwarantujące bezpieczeństwo i porządek publiczny - przeciwdziałających zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Ubogaceniem spotkań jest obecność stosownych przedstawicieli środowisk akademickich oraz ekspertów służb specjalnych.

Z dniem 1 lipca 2011 r. Polska objęła prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, tym samym przyjmując przewodnictwo w misjach ewaluacyjnych Schengen. Od tego czasu (oczywiście do zakończenia prezydencji) do zadań Straży Granicznej należało będzie szczególne zabezpieczenie placówek granicznych, w tym portów lotniczych i morskich i linii brzegowej od strony morza w bezpośrednim sąsiedztwie miejsc spotkań. Formacja będzie współdziałać z innymi służbami w zakresie m.in.: zabezpieczania i ochrony obiektów spotkań czy zabezpieczania tras przejazdów, prowadzić działania związane z ochroną granicy, między innymi w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom CBRN (chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych). Straż Graniczna jest przygotowana do współpracy z Urzędami Morskimi w zakresie m.in.: zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych oraz utrzymania porządku publicznego w portach, wymiany informacji o osobach i środkach transportu usiłujących przekroczyć granicę państwową bez wymaganego zezwolenia

²⁵ Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2012-2016, s. 50.

bądź w miejscu do tego nie przeznaczonym oraz pozostaje w stanie gotowości do wsparcia Policji²⁶.

Niebawem wszyscy przeżywać będziemy uroczystości Euro 2012. Impreza na światową skalę zgromadzi tysiące sympatyków piłki nożnej przebywających w ogromnych skupiskach na dworcach, portach lotniczych, stadionach, hotelach, środkach komunikacji itd. Zbyt nie trzeba nikogo przekonywać, iż mogą to być potencjalne miejsca zamachów terrorystycznych, bądź zdarzeń w inny sposób zagrażających życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach. By zapobiec ewentualnej tragedii, Straż Graniczna partycypowała w wypracowaniu koncepcji bezpieczeństwa podczas wspomnianych Mistrzostw Europy, która jako oficjalny dokument do polsko – ukraińskiej aplikacji, uzyskała bardzo wysoką ocenę Komisji UEFA²⁷. Przeciwdziałając terroryzmowi największe korzyści odnosi się na etapie planowania, przygotowania bądź wczesnej fazy realizacji (usiłowania) zamachu, ponieważ mamy jeszcze możliwość rzeczywistego zapobieżenia jego ostatecznemu skutkowi. Stąd działania Straży Granicznej w okresie poprzedzającym sportowe wydarzenia, jak również w trakcie ich trwania, będą szczególnie aktywne, zintensyfikowane. Taki stan rzeczy da możliwość skutecznego rozpoznania, monitorowania lub wyprzedzającego działania wobec mogących urzeczywistnić się zagrożeń.

Wobec powyższego prowadzona będzie sprawna kontrola zorganizowanych grup na wydzielonych do tego celu pasach ruchu oraz nowopowstałych przejściach granicznych, podejmowane będą czynności ukierunkowane na niedopuszczenie do wjazdu osób niepożądanych oraz mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, patrolowane będą ważne węzły i szlaki komunikacyjne, prowadzone będą niezbędne konsultacje dotyczące wydawania wiz cudzoziemcom z krajów podwyższonego ryzyka, wzmożona zostanie kontrola bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej celem wykluczenia możliwości dokonania aktów terroru (z autodestrukcją włącznie)²⁸.

Na zakończenie chciałbym zaznaczyć, iż w przyszłości ważnym elementem współdziałania pozostaną różnorakie centra współpracy, stałe punkty kontaktowe (wykorzystanie oficerów łącznikowych), Placówki Dyplomatyczne i Konsularne oraz instytucja Aparatu Pełnomocnika Granicznego z krajami ościennymi: Rosją, Białorusią i Ukrainą.

26 Rapacki (2011) www.kwartalnik.csp.edu.pl odsłona z dnia 13 lipca 2011r.

27 Kisły, 2009, s. 73.

28 Ibidem, s. 80-81.

Istotnym będzie również, w dobie walki z terroryzmem, stały rozwój współpracy z europejskimi służbami granicznymi, policyjnymi, migracyjnymi w zakresie: wymiany informacji, korzystania z ich najlepszych praktyk ugruntowanych przedmiotowym doświadczeniem, wzajemnych szkoleń i staży, realizacja wspólnych projektów oraz przedsięwzięć.

PODSUMOWANIE

Powyższe treści nie stanowią wywodu nad dowiedzeniem rangi Straży Granicznej w systemie zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Pierwotny zamysł piszącego stanowiła próba zasygnalizowania odbiorcom wielopłaszczyznowej aktywności funkcjonariuszy tej formacji i ich wkładu w zapewnienie bezpieczeństwa, a także porządku publicznego. Nie było to najłatwiejszym zadaniem, bowiem oprócz niewielu publikacji zwartych, skąpej tematycznie literatury „branżowej”, suchej litery prawa pozbawionej komentarza – nie wszystkie treści mogły być otwarcie przedstawione z uwagi na oczywistą i wymaganą w przedmiotowym zakresie konieczność ochrony informacji niejawnych. Dodatkowo w materii rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem dyskretna powściągliwość pozytywnie warunkować może efektywność działań wyprzedzających.

Żywię jednak nadzieję, że lektura prezentowanych treści wzbudzi refleksję nad często przemilczanym i bagatelizowanym znaczeniem Straży Granicznej w zwalczaniu zagrożeń terroryzmem. Sam terroryzm jest zjawiskiem dającym się interpretować, rozpoznawać w sposób dalece interdyscyplinarny. Nikt zatem nie posiada wyłącznego monopolu, ani też panaceum na jego eliminację. Zagrożenie nim jest wszechobecne. Trwa od wieków, nie znając barier oraz granic. Z jakim natężeniem ewoluuje współcześnie w swych kierunkach, formach, metodach sprawczych? Tego możemy jedynie się domyślać. Jedno natomiast jest pewne – nie możemy pozostawać mu obojętni.

References

1. Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r. – tekst jednolity, (Dz. U. 2011r. Nr 116, poz. 675 – z zm.).
2. Ilnicki M. (2011), Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo - prawne, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.(Dz. U. Nr 78, poz. 483 – z zm.).

4. Wojtaszczyk K. A. (2009), Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 1/09, Wydawnictwo Emów.
5. Sulowski S. (2009), W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 1/09, Wydawnictwo Emów.
6. Misiuk A. (2008), Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
7. Hanusek T. (1994), Zarys taktyki kryminalistycznej, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.
8. Wojciechowski S. (2009), Terroryzm. Analiza pojęcia, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 1/09, Wydawnictwo Emów 2009.
9. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 Prawo lotnicze (Dz. U. 2002, Nr 130. poz. 1112 – z zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 2005r. (Dz. U. 2005r. Nr 266, poz. 2243).
11. Nisztor P. (2010), Powietrzni szeryfowie czuwają, www.rp.pl/arttykul/517771.html [20. 06. 2011].
12. Michalec Z. (2009), Zagrożenia terroryzmem w portach lotniczych, Szafrński J., M. Kisły (red.) Służby Graniczne w obliczu zagrożeń terrorystycznych, Centrum Szkolenia Straży Granicznej.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2005r. (Dz. U. 2005r. Nr 197, poz. 1642).
14. Janik M. (2009), Zagrożenia terrorystyczne w portach morskich, Szafrński J., M. Kisły (red.) Służby Graniczne w obliczu zagrożeń terrorystycznych, Centrum Szkolenia Straży Granicznej.
15. Zasiczna A. (2004) Encyklopedia terroryzmu, Rozdz. VI – techniki i metody terrorystyczne, Warszawa, Wydawnictwo Bellona.
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2005r. (Dz. U. 2005r. Nr 197, poz. 1642).
17. Ogrodowski M. (2003), Terrorysta w potrzasku, Przegląd nr 42, www.przeglad-tygodnik.pl/pl/arttykul/terrorysta-potrasku [12. 06. 2011].
18. Latecki M. (2009), Wpływ nielegalnej migracji na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, Gawrońska-Garstka M. (red.), Edukacja dla bezpieczeństwa, Poznań, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa.

19. Zarządzenie Nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych - z późn. zm.
20. Decyzja nr 1 z dnia 08 grudnia 2006 r. Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych - Prezesa Rady Ministrów.
21. Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2012-2016, www.mswia.gov.pl/portal/pl/709/9308/ [21. 07. 2011].
22. Rapacki A. (2011), Rola Resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych służb podczas trwania prezydentury, Kwartalnik Policyjny, Centrum Szkolenia Policji, www.kwartalnik.csp.edu.pl [13. 07. 2011].
23. Kisły M. (2009), Straż Graniczna w systemie służb bezpieczeństwa państwa podczas Euro 2012, Służby Graniczne w obliczu zagrożeń terrorystycznych, Kętrzyn, Centrum Szkolenia Straży Granicznej.



Visegrad Group Safety



PIOTR MAJER

PREVENTION PROGRAMS OF THE POLISH POLICE

PROGRAMY PREWENCYJNE POLSKIEJ POLICJI

dr hab. Piotr Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji

p.z.majer@gmail.com

ABSTRACT

In order to ensure safety and order, the Police employs various devices and methods. The most effective ones include prevention programs, that is, targeted methods of action meant to achieve the assumed goals. This article discusses such programmes realized by the Police in 2011. The assumptions of long-term government programs where the Police is one of the subjects implementing them, are presented separately. These programs include: “Razem bezpieczniej” (“Safer together”), coordinated by the Ministry of Interior and Administration, the prevention of social maladjustment and crime among children and young people, the prevention of domestic violence, the prevention and solving of alcohol-related problems, the prevention of drug addiction. Local police programs prepared by particular police units are equally important for the preventive actions; it has been illustrated by examples of a few of them, realised by the Warsaw Police Headquarters and other units. The author has been able to conclude that the implementation of these prevention programs, as well as of the earlier ones, has influenced a permanent change of the image of the Police, which has transformed from an institution carrying out, among others, repressive actions, into a professional partner for cooperation and help for the society.

KEYWORDS: *safety, crime, pathology, administration, society.*

WPROWADZENIE

Przebudowa polskiego aparatu policyjnego, która była jedną z konsekwencji tzw. transformacji ustrojowej, przyniosła również zmianę jego społecznego odbioru. Dotyczyło to głównie Policji, która w momencie

utworzenia cieszyła się około 50% aprobatą społeczną, by w ciągu dwóch następnych lat powiększyć ten kapitał społecznego zaufania do około 70% i utrzymywać go na tym poziomie przez następne lata. Podobnie korzystnie kształtowały się wskaźniki dezaprobaty społecznej dla Policji. We wrześniu 1990 r. wynosił on nieco ponad 30%, aby w 1993 r. spaść do 20% i pozostać na tym poziomie w latach następnych. Zmiana sposobu postrzegania Policji była niezbędną przesłanką do tzw. uspołecznienia jej działalności, czego podstawowym elementem jest skłonienie poszczególnych grup zawodowych i środowiskowych do aktywnego włączania się w różnego rodzaju programy mające na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

1. GENEZA PROGRAMÓW PREWENCYJNYCH POLICJI

Jednym z pierwszych programów prewencyjnych realizowanych w Polsce po transformacji ustrojowej, był program zatytułowany „Bezpieczne miasto”, wzorowany w momencie wprowadzenia na takich programach, jak: holenderskie programy „Pomocy Sąsiedzkiej”, amerykańskie Forum Rozwoju Demokracji Lokalnej w Fundacji „Dialog”, francuski Departamentalny Program Przeciwdziałania Przestępczości¹. Jego podstawowym celem było podjęcie kompleksowych działań na rzecz ograniczenia przestępczości, zmniejszenia obaw przed staniem się ofiarą przestępstwa, podniesienie jakości życia przez tworzenie bezpiecznych miast (gmin, osiedli), co sprzyjać miało funkcjonowaniu w strukturach życia gospodarczego i społecznego². Podmiotami mającymi realizować owe cele, oprócz Policji, miały być lokalne społeczności organizowane przez organy administracji rządowej i samorządy.

Program „Bezpieczne miasto” spełnił zakładane cele, czego najlepszym dowodem jest to, że jest on realizowany, w zmodyfikowanej formie, do dnia dzisiejszego. Jego powodzenie było też impulsem do wdrożenia wielu kolejnych programów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i niższych – wojewódzkim, powiatowym, jak i w pełni lokalnych³. Dynamikę tego procesu w ostatnich latach ilustruje zamieszczona niżej tabela:

1 Szerzej: Woźniak, 1997, s. 107-109.

2 Szerzej: Stefański, 2008, s. 107-117.

3 Szerzej: Stefański, 2007, s. 27-36.

Tabela 1

Liczba realizowanych programów prewencyjnych w latach 2001-2009

Rok	Liczba programów ogółem	Liczba programów dla dzieci i młodzieży
2001	438	120
2002	388	298
2003	375	285
2004	369	287
2005	426	313
2006	379	293
2007	374	292
2008	322	126
2009	306	126

Źródło: <http://bip.kgp.policja.gov.pl/> [16.09.2009 r.]

2. SYSTEMATYZACJA PROGRAMÓW PREWENCYJNYCH POLICJI

Zasygnalizowana mnogość programów prewencyjnych skłania do systematyzacji, przy czym podstawy takiego porządkowania są różnorodne. Ze względu np. na chronioną wartość programy te są bowiem dzielone na dotyczące:

- ochrony osób i mienia,
- bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- patologii społecznych,
- ofiar przestępstw,
- bezpieczeństwa ogólnego.

Z kolei z punktu widzenia preferowanych metod działania wyróżnia się wśród nich:

- programy informacyjne – dostarczające szczegółowych, rzetelnych i aktualnych informacji, które umożliwić mają społeczeństwu podejmowanie właściwych decyzji, by uniknąć patologicznych zachowań;
- programy edukacyjne – pomagające w rozwijaniu prostych umiejętności życiowych, takich jak: podejmowanie decyzji, radzenie sobie ze stresem, rozwiązywanie problemów, nawiązywanie kontaktów interpersonalnych;
- programy alternatywne – oferujące pozytywne formy aktywności poprzez stymulowanie działalności społecznej, stwarzające możliwości rozszerzenia doświadczeń życiowych, potwierdzenia własnej wartości, uzyskania satysfakcji z pozytywnego reagowania;
- programy interwencyjne – nastawione na zmianę ryzykownych zachowań, wspomagające w identyfikowaniu problemu, wskazujące możliwości efektywnych rozwiązań.

3. UDZIAŁ POLICJI W REALIZACJI PROGRAMÓW RZĄDOWYCH

Programy prewencyjne różnią się też z punktu widzenia ich terytorialnego zasięgu działania. Jedne z nich mają więc charakter lokalny, inne zaś ogólnopolski. Wśród tych ostatnich podstawowe znaczenie mają długofalowe programy rządowe, w których Policja jest jednym z podmiotów je realizujących. W 2011 r. status taki powiązany jest z następującymi programami:

3.1. OGRANICZANIA PRZESTĘPCZOŚCI I ZACHWAŃ ASPOŁECZNYCH O NAZWIE „RAZEM BEZPIECZNIEJ”, KOORDYNOWANY PRZEZ MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI ⁴

Jako podstawowe cele tego programu wskazano: podniesienie realnego bezpieczeństwa w Polsce; podniesienie poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski; zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom poprzez zaktywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami pozarządowymi i społecznościami lokalnymi; podniesienie poziomu zaufania społecznego do Policji i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁴ Szerzej: [http://razembezpieczniej.msw.gov.pl/\[17.12.2011\]](http://razembezpieczniej.msw.gov.pl/[17.12.2011])

Wspomniane cele programu mają być realizowane w kilku podstawowych obszarach działania, do których zaliczono:

- Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania,
- Przeciwdziałanie przemocy domowej,
- Bezpieczeństwo w szkole,
- Bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej,
- Ochrona przed wydarzeniami nadzwyczajnymi lub atakiem terrorystycznym,
- Bezpieczeństwo w ruchu drogowym,
- Bezpieczeństwo w działalności gospodarczej,
- Ochrona dziedzictwa narodowego przed kradzieżami, dewastacją i nielegalnym wywozem za granicę.

Policja w każdym z tych obszarów ma do wypełnienia skonkretyzowane zadania, które są realizowane przy pomocy takich metod, narzędzi i środków działania, jak:

- zintegrowana organizacja i dyslokacja służby,
- analiza stanu służby prewencyjnej,
- zwiększenie liczby patroli Policji,
- opracowanie nowego modelu dzielnicowego,
- zapewnienie spójności realizacji zadań prewencji w skali kraju,
- opracowanie i wdrożenie systemu wspomagania informatycznego w zakresie organizacji służby prewencyjnej,
- promowanie profesjonalizmu i zaangażowania w służbie,
- budowa partnerstwa z administracją samorządową,
- rejestracja i archiwizacja wszystkich zgłoszeń na numery alarmowe 112 i 997.

3.2. ZAPOBIEGANIA NIEDOSTOSOWANIU SPOŁECZNEMU I PRZESTĘPCZOŚCI WŚRÓD DZIECI I MŁODZIEŻY, KOORDYNOWANY PRZEZ MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI ⁵

Za podstawowe cele tego programu uznano zahamowanie dynamiki wzrostu niedostosowania społecznego oraz przestępczości dzieci i młodzieży, jak również eliminowanie i łagodzenie drastycznych przejawów niedostosowania społecznego, w szczególności zagrażających zdrowiu oraz życiu dzieci i młodzieży, a także pozostawiających trwałe, niekorzystne dla ich przyszłości skutki.

Policja przy realizacji tego programu ma do wypełnienia zadania podzielone na ogólne i szczegółowe. Do pierwszych zaliczono:

- wypracowanie trwałego modelu i podstaw do działań systemowych, niezbędnych do rozwiązywania problemów niedostosowania społecznego i przestępczości dzieci i młodzieży na poziomie centralnym (rządowym), samorządowym oraz środowiskowym;

- wdrożenie programów modułowych stanowiących integralną część Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży;

- realizację procedur postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z Policją, innymi służbami i organizacjami pozarządowymi w sytuacjach zagrożenia dzieci oraz młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytutką;

- upowszechnienie rekomendowanych programów profilaktycznych.

Zadania szczegółowe Policji przy realizacji tego programu to:

- upowszechnianie wśród uczniów zajęć warsztatowych i treningów zachowań;

- organizacja kampanii, akcji oraz innych krótkoterminowych programów profilaktycznych, nastawionych na zapobieganie konkretnym zagrożeniom;

- organizacja dostępnego na telefon i bezpośredniego szkolnego poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego i życiowego dla dzieci i młodzieży;

- upowszechnienie informacji o profilaktycznych funkcjach wymiaru sprawiedliwości oraz służb porządku publicznego;

⁵ Szerzej: http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/784/8474/programy_narodowe_rzadowe_w_ramach_ktorych_policja_zobowiazana_jest_do_przedklad.html[22.11.2011]

- kontrola realizacji obowiązku szkolnego, usprawnienie przepływu informacji o uczniach wagarujących;
- realizacja programów prewencyjnych.

3.3. PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE NA LATA 2006-2016, KOORDYNOWANY PRZEZ MINISTERSTWO PRACY I POMOCY SPOŁECZNEJ ⁶.

Program został przyjęty Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r. Za jego podstawowe cele uznano: ograniczenie skali zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenie dostępności pomocy, zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Policja w ramach tego programu została zobowiązana do:

- diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, poprzez zbieranie informacji dotyczących rozmiarów zjawiska, badanie skuteczności pomocy udzielanej rodzinom dotkniętym przemocą i istniejącej infrastruktury instytucji udzielających pomocy, rozpoznanie potrzeb szkoleniowych;
- szkolenia służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy, w formie poszerzania programów kształcenia zawodowego o treści dotyczące przyczyn i skutków przemocy, opracowania programów edukacyjnych skierowanych do społeczeństwa, przygotowania pakietów szkoleniowych dla służb i następujących grup pracowników: policjantów, sędziów, prokuratorów, kuratorów sądowych, pracowników socjalnych, członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- izolowania sprawców od ofiar i stosowania procedury Niebieskiej Karty;
- wspierania ofiar w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej oraz przerwania cyklu przemocy (opracowanie i realizacja programów ochrony ofiar z udziałem Policji, prokuratury, kuratorów sądowych, opracowanie programów terapeutycznych dla ofiar, zabezpieczenie odpowiednich warunków do przesłuchań dzieci i w miarę możliwości osób dorosłych – tzw. „Niebieskie pokoje”);
- tworzenia organizacyjnych i kadrowych warunków do udzielania

⁶ Szerzej: http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/784/8474/programy_narodowe_rzadowe_w_ramach_ktorych_policja_zobowiazana_jest_do_przedklad.html [14.12.2011]

profesjonalnej pomocy ofiarom przemocy (rozwój sieci instytucji wspierających ofiary, w tym: ośrodków i specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, punktów konsultacyjnych, ośrodków interwencji kryzysowej, domów dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży) oraz zwiększenia dostępności informacji o placówkach pomocowych.

3.4. PROFILAKTYKI I ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH, KOORDYNOWANY PRZEZ MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI ⁷.

Program ma status narodowy, a Policja realizuje zadania przypisane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym głównie związane z podnoszeniem kompetencji pracowników resortu w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. Została ponadto zobowiązana do zbierania niezbędnych danych oraz prowadzenia edukacji publicznej w zakresie problemów alkoholowych.

3.5. PRZECIWDZIAŁANIA NARKOMANII, KOORDYNOWANY PRZEZ MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI .⁸

Policja w ramach tego programu realizuje zadania przypisane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji obejmujące zwiększenie zaangażowania administracji rządowej w przeciwdziałanie narkomanii, wspieranie rozwoju lokalnej polityki przeciwdziałania narkomanii, podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i możliwości zapobiegania zjawisku.

4. PROGRAMY PREWENCYJNE REALIZOWANE PRZEZ JEDNOSTKI TERENOWE POLICJI

Realizacja wyżej wymienionych programów odbywa się na wszystkich poziomach organizacji Policji, przy czym poszczególne jednostki dostosowują wynikające z nich zadania do specyfiki ich terenu działania. Komenda Stołeczna Policji realizuje np. 14 następujących programów pre-

⁷ Szerzej:http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/784/8474/programy_narodowe_rzadowe_w_ramach_ktorych_policja_zobowiazana_jest_do_przedklad.html [17.11.2011]

⁸ Szerzej:http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/784/8474/programy_narodowe_rzadowe_w_ramach_ktorych_policja_zobowiazana_jest_do_przedklad.html [14.12.2011]

wencyjnych: „Reaguj. Powiadom. Nie toleruj”, „Edukacja prawna w szkołach z udziałem warszawskiej Policji”, „Kibic”, „Życ inaczej”, „Stop przemocy w szkołach”, „Warszawa wolna od narkotyków”, „Strefa bezpiecznych usług”, „Patrole szkolne”, „Bezpieczne wakacje”, „Bezpieczne ferie”, „Bezdomni”, „Daphne III”, „Stop żebractwu”, „Świadomi – przygotowani – bezpieczni”.

Obszary zainteresowania wspomnianych programów, sygnalizowanych nawet tytułami, wskazują, że zdecydowanie preferowane są działania skierowane wobec młodzieży. Inne zagrożone środowiska cieszą się mniejszym zainteresowaniem; w przypadku KSP dotyczy ono m.in. problemu żebractwa oraz bezdomności. Programem zwracającym uwagę, z racji pewnej odmienności od pozostałych, jest natomiast zespół działań określany mianem „Strefa bezpiecznych usług”. Powstał w porozumieniu z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy i skupia się na przeciwdziałaniu kradzieżom i włamaniom do pojazdów i kradzieżom mienia na terenie obiektów wielkopowierzchniowych (centrów handlowych), dyskotek, kawiarni, restauracji oraz terenach do nich przyległych. Podejmowane działania skierowane są zarówno wobec klientów, jak i służb ochrony, pracowników, a także kierownictwa ww. obiektów. Cele projektu koncentrują się na:

- zmniejszeniu liczby przestępstw i wykroczeń występujących na terenach obiektów handlowo-usługowych,
- edukacji klientów z zakresu szeroko pojętego bezpieczeństwa,
- edukacji personelu w zakresie przeciwdziałania przestępczości popolitej i zagrożeniu aktami terrorystycznymi,
- promowaniu właściwych zachowań i sposobów postępowania wśród klientów i personelu, pozwalających na uchronienie ich przed skutkami działań przestępczych.

Analiza programów profilaktycznych innych jednostek policyjnych generalnie prowadzi do konkluzji zbliżonych, jak w odniesieniu do KSP. Potwierdzają to kolejne raporty Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, dotyczące działań Policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz zjawiskom patologii społecznej. Np. raport oceniający tę sferę działalności Policji w 2007 r. akcentuje, że: „...realizatorzy programów w głównej mierze skupiali się na oddziaływaniu o charakterze profilaktycznym skierowanym na dzieci i do młodzieży, gdyż 292 (78%) spośród wspomnianych 374

programów to inicjatywy adresowane właśnie to tej grupy społecznej”⁹.

Policyjne programy profilaktyczne, na skutek realizacji celów zakreślonych w programach rządowych, w wielu wypadkach są do siebie bardzo zbliżone. Niektóre jednostki wyłamują się jednak z tego standardu, proponując działania w znacznym stopniu oryginalne. Waler taki wiązany jest np. z pomysłem wdrożonym przez KMP w Suwałkach. Na terenie tego miasta ustawiono tzw. „Czarną skrzynkę punktów sprzedaży alkoholu małoletnim”, do której każdy mieszkaniec może anonimowo przekazać informację o miejscach, gdzie doszło do sprzedaży alkoholu małoletnim. Podobnie innowacyjne były działania funkcjonariuszy KWP w Bydgoszczy, którzy we współpracy z wychowawcami i młodzieżą szkolną Gimnazjum w Mogilnie oraz Strażą Miejską zorganizowali akcję profilaktyczną pod hasłem „Alkohol – nieletnim dostęp zabroniony!”. W jej ramach odpowiednio przygotowana do udziału w tej kampanii grupa młodzieży odwiedziła 42 sklepy w mieście i gminie Mogilno. Młodzież wręczała sprzedawcom, którzy odmawiali podania napojów alkoholowych zieloną kartkę z listem gratulacyjnym, natomiast sprzedawcom, wykazującym gotowość sprzedaży lub podania napoju alkoholowego, wręczali czerwoną kartkę z ostrzeżeniem o prawnych skutkach takiego postępowania. Czerwone kartki otrzymało blisko 20% sprzedawców. Z kolei z inicjatywy funkcjonariuszy w powiecie świdnickim powołano zespół ds. przemocy w rodzinie, który koordynuje również działania w zakresie monitorowania zjawiska alkoholizmu. W wyniku prac zespołu Sąd Rejonowy – Wydział Grodzki w Świdniku rozpoczął stosowanie (na wniosek prokuratora i z własnej inicjatywy) środka dodatkowego w postaci obowiązku poddania się terapii. Na wniosek Policji sędziowie obligatoryjnie wydają postanowienie o skierowaniu do wskazanej poradni ujawnionego nietrzeźwego nieletniego na zajęcia profilaktyczne z zakresu uzależnienia od alkoholu.

W Łodzi, z inicjatywy funkcjonariuszy Wydziału Prewencji KWP, w czasie ferii zorganizowano ogólnowojevodzką akcję pod nazwą „Niebieski Kapturek”. Działania były podjęte na zasadzie pilotażu, obejmując swym zasięgiem sklepy i placówki gastronomiczne usytuowane w centrum tego miasta. Akcja odbyła się przy współpracy z aktorami Teatru „KRUK” oraz przedstawicielami Telewizji Regionalnej TVP 3. Polegała na wizytach w punktach sprzedaży alkoholu grupy osób składających się z aktorów przebranych za Niebieskiego Kapturek i Gajowego. Niebieski kapturek chciał dokonać zakupu alkoholu, podając informacje o swojej

⁹ Raport, 2008, s. 109.

niepełnoletności. Aktorzy mieli za zadanie zweryfikować wiedzę sprzedającego odnośnie warunków sprzedaży alkoholu, w tym obowiązujących zakazów. Obecni na miejscu funkcjonariusze Policji pouczali sprzedających, wręczając jednocześnie okolicznościowe ulotki dotyczące przepisów prawnych regulujących sprzedaż napojów alkoholowych, ze szczególnym uwzględnieniem małoletnich. Pracownicy telewizji nagrywali wyreżyserowaną scenkę, mając w perspektywie emisję publiczną relacjonującą działania profilaktyczne. Integralną częścią akcji było przekazanie przez funkcjonariuszy sprzedawcom i właścicielom placówek ulotki, zawierającej aspekty prawne związane ze sprzedażą alkoholu. Całość przedsięwzięcia ukierunkowana była głównie na edukację i profilaktykę, przy zminimalizowaniu represji, co warunkowało zdobycie sprzymierzeńców rekrutujących się z grona osób zajmujących się dystrybucją alkoholem.

W listopadzie 2007 r. Komendant Powiatowy Policji w Ciechanowie zawarł porozumienie z Prezydentem Miasta Ciechanów w zakresie interwencji terapeutycznej wobec osób zatrzymanych do wytrzeźwienia. Zgodnie z porozumieniem każda osoba zatrzymana do wytrzeźwienia w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, przed zwolnieniem odbywa rozmowę z dzielnicowym oraz pracownikiem Miejskiego Biura ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Celem tej interwencji jest motywowanie osób nadużywających alkoholu do podjęcia współpracy z profesjonalną placówką leczniczą oraz Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Rozmowa z osobą nadużywającą alkoholu zostaje utrwalona w formie pisemnej wraz z deklaracją podjęcia terapii przez daną osobę. W 2007 roku przeprowadzono rozmowy z 24 osobami, z których 18 wyraziło pisemną deklarację do podjęcia leczenia¹⁰.

PODSUMOWANIE

Mnogość różnego rodzaju programów realizowanych przez jednostki Policji wszystkich szczebli pozwala stwierdzić, iż wiele obszarów życia społecznego, szczególnie zagrożonych zjawiskami patologicznymi, zostało objętych działaniami prewencyjno - edukacyjnymi¹¹. To siłą rzeczy

¹⁰ Wszystkie przykłady zostały zaczerpnięte z Raportu Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP o działaniach Policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz zjawiskom patologii społecznej w 2007 roku, Warszawa 2008; zobacz: http://www.policja.pl/portal/pol/719/22999/Raport_o_dzialaniach_Policji_w_zakresie_zapobiegania_przestepczosci_oraz_zjawisk.html [19.12.2011]. Zobacz także: Pater, 2008, s. 170-178.

¹¹ Szerzej: Urban, 2009, s. 44-52.

spowodowało nawiązanie przez jednostki Policji współpracy z szeregiem poza policyjnych instytucji, organizacji i innych podmiotów, dla których podniesienie bezpieczeństwa i minimalizacja przestępczości są celami priorytetowymi. Realizacja programów wpłynęła więc na trwałą zmianę wizerunku Policji, która z instytucji wykonującej między innymi działania represyjne stała się profesjonalnym partnerem do współpracy i pomocy społeczeństwu. Ciągła potrzeba poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na określonym terenie oraz związanego z tym poczucia bezpieczeństwa jego mieszkańców powoduje jednak konieczność opracowywania i wdrażania nowych, efektywniejszych form i metod działania oraz dalszej weryfikacji już stosowanych.

REFERENCES

1. Woźniak B., 1997, *Policja a społeczeństwo. Działania dotyczące prewencji kryminalnej*, [w:] *Policja a społeczeństwo. Wybrane problemy*, pod red. P. Majera i A. Misiuka, Szczytno, wyd. Wyższej Szkoły Policji.
2. Stefański M., 2008, *Uspołecznienie Policji w procesie demokratyzacji państwa*, [w:] *Teoria i praktyka prewencji kryminalnej*, pod red. A. Jaworskiej i M. Stefańskiego, Słupsk, wyd. Akademii Pomorskiej.
3. Stefański M., 2007, *Uspołecznienie policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Kierunki rozwoju służb prewencyjnych policji w Polsce*, Szczytno, wyd. Wyższej szkoły Policji.
4. 2008, *Raport o działaniach Policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz zjawiskom patologii społecznej w 2007 roku*, Warszawa, materiał Komendy Głównej Policji.
5. Urban A., 2009, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
6. Pater D., 2008, *Koordinacja działań społecznych w ramach programu „Bezpieczne Mazowieckie”*, [w:] *Teoria i praktyka prewencji kryminalnej*, pod red. A. Jaworskiej i M. Stefańskiego, Słupsk, wyd. Akademii Pomorskiej.



Visegrad Group Safety



BOGUMIŁA PAWLACZYK

LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES FOR SAFETY EDUCATION- SELECTED PROBLEMS

DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA – WYBRANE PROBLEMY

Bogumiła Pawlaczyk

PWSZ im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu

bp10@onet.eu

ABSTRACT

The article discusses safety education issues connected with defense and protection against any kind of danger. It presents safety education matters of the new school subject introduced into lower secondary schools and upper secondary schools' curriculum. The article is especially concerned with the significance of local government activity for safety education. The author also reviews some curricula promoting safety and indicates the need to apply new conceptions in the field of safety education.

KEYWORDS: *the constitution, national safety, state, law system, human safety*

Słownik współczesnego języka polskiego określa bezpieczeństwo jako „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia”¹.

Dla jednostek, grup społecznych, narodów czy państw stanowi ono wartość najwyższą. Bezpieczeństwo to stan dający poczucie pewności, że dobro to nie dozna żadnego uszczerbku. Na poziomie egzystencjalnym jest jedną z podstawowych potrzeb, takich jak: istnienie, przetrwanie czy pewność funkcjonowania i rozwoju². Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Zaspokojenie tej potrzeby umożliwi pełny rozwój człowieka, narodu i państwa.

¹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, 2001, s. 50.

² Szerzej zob.: R. Zięba, 2006, s. 936-939.

Waldemar Kitler definiując *bezpieczeństwo narodowe*³, określa je jako *najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki - działania (m.in.: dyplomatyczne, ekonomiczne, militarne, kulturowe, specjalne, normatywne, naukowo-techniczne i społeczne) w dziedzinie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych, gwarantujące trwałą byt i rozwój, w tym działania ochronne i obronne mające na celu stworzenie sprzyjających i bezpiecznych warunków bytu i rozwoju narodowego (państwa), a w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie.*

Obowiązek obrony ojczyzny spoczywa na wszystkich obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej⁴, a umacnianie obronności państwa, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych. W ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są zobowiązani do:

- pełnienia służby wojskowej;
- wykonywania obowiązków wynikających z przydziałów kryzysowych i mobilizacyjnych;
- pełnienia służby w obronie cywilnej;
- **odbywania edukacji dla bezpieczeństwa;**
- uczestniczenia w samoobronie ludności;
- odbywania ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych, a także wykonywania świadczeń na rzecz obrony

na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁵.

3 W. Kitler, A. Skrabacz, 2010, s.21.

4 Art. 85 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 485 z późn. zm.).

5 ustawa z dnia 27 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

Pojęcie „bezpieczeństwo państwa” ewoluowało. Jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku łączono je wyłącznie z zagrożeniami o charakterze militarnym, pochodzącymi z zewnętrznych źródeł. Bezpieczeństwo człowieka czy majątku narodowego miało znaczenie drugorzędne i było zauważane w kontekście zaplecza osobowego i materialnego dla sił zbrojnych. Zmiany, jakie zaszły we współczesnym świecie (załamanie się zimnowojennego podziału świata, delegalizacja wojny agresywnej czy wzrost współzależności międzynarodowych), doprowadziły do zidentyfikowania niemilitarnych źródeł zagrożeń (destabilizacja systemu politycznego, konflikty społeczne, klęski żywiołowe, przestępczość zorganizowana czy terroryzm). Szeroki kontekst, w jakim używane jest pojęcie „bezpieczeństwo”, pozwala na zastosowanie różnych kryteriów jego podziału⁶. W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku* wyróżniono bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz bezpieczeństwo informacyjne i telekomunikacyjne⁷.

W życiu jednostek i grup społecznych istotne znaczenie mają bezpieczeństwo publiczne (część składowa bezpieczeństwa wewnętrznego) i porządek publiczny. Pojęcia te występują łącznie, wzajemnie się uzupełniają. Bezpieczeństwo publiczne określane jest jako *pożądaný stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych, społecznych, prywatnych itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób żyjących w tym państwie*⁸, natomiast porządek publiczny postrzegany jest przez pryzmat zadań i działalności organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędów publicznych⁹.

Państwo jest gwarantem bezpieczeństwa swoich obywateli, tak w aspekcie wewnętrznym - rozumianym jako stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu, jak i zewnętrznym - oznaczającym brak zagrożenia ze strony innych podmiotów¹⁰.

6 Szerzej na temat podziału bezpieczeństwa według kryteriów: podmiotowego, przedmiotowego, przestrzennego, czasu i sposobu organizowania zob. B. Balcerowicz, 2004, s.7.

7 http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html. [data dostępu: 20.10.2011].

8 M. Huzarski, 2009, s.17.

9 M. Brzeziński, 2009, s.40.

10 M. Huzarski, 2009, s.12.

Konstytucyjny¹¹ obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa państwo realizuje przy pomocy organów administracji publicznej i samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego)¹² oraz wyspecjalizowanych służb, tworząc system bezpieczeństwa, na który składa się ochrona i obrona narodowa¹³. Współczesna *ochrona i obrona narodowa (totalna, powszechna) stanowi sumę wszystkich wojskowych (militarna) i cywilnych (obrona cywilna – niemilitarna) zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe*¹⁴. Na szczeblu lokalnym kształtowanie bezpieczeństwa to podejmowanie działań mających na celu minimalizację potencjalnych zagrożeń (między innymi zjawisk kryminogennych, sytuacji kryzysowych), a także wzrost poczucia bezpieczeństwa.

Współpraca na rzecz bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Artykuł 22 tejże ustawy stanowi, że wojewoda będący przedstawicielem Rady Ministrów jest odpowiedzialny za realizację polityki rządu na podległym mu obszarze, a w szczególności:

- ma zapewnić współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa;

- kieruje działalnością tych podmiotów w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach;

- ma za zadanie dokonanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, a także opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią;

11 Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju - art. 5 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 485 z późn. zm.).

12 Zgodnie z art. 16 ust. 2 *Konstytucji RP* samorząd terytorialny przysługującą mu ustawowo część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. (Dz. U. Nr 78, poz.485 z późn. zm.).

13 Szerzej na temat pojęcia „ochrony i obrony narodowej”, W. Kitler, A. Skrabacz, 2010, s 41.

14 W. Kitler, 2001, s. 156.

- ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw¹⁵.

Wśród zadań własnych gminy znajdują się sprawy: ochrony zdrowia, edukacji publicznej, lokalnego transportu drogowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego¹⁶.

Szerzej zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa określa w art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*¹⁷, wymieniając obok edukacji publicznej zadania z zakresu: obronności, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Starosta sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także realizuje ustawowo określone zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przy pomocy *komisji bezpieczeństwa i porządku*¹⁸. Komisja przygotowuje projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego¹⁹.

Zadaniem samorządów wojewódzkich jest - w szczególności - zapewnienie obronności i bezpieczeństwa publicznego²⁰.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2009, Nr 31 poz. 31 z późn. zm.).

¹⁶ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 38 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

¹⁹ Oprócz komisji bezpieczeństwa również rada powiatu na mocy art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) może wpływać na kształtowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w społeczności lokalnej poprzez uchwalanie 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 gminy.

²⁰ Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Ustawy ustrojowe²¹ wymieniają jako jedno z zadań własnych samorządów współpracę z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych związanych z porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz przeciwdziałaniem patologiom społecznym. Kompetencje organów samorządowych pozwalają na tworzenie bezpieczeństwa z udziałem społeczności lokalnych. Rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społecznościom lokalnym powinna polegać głównie na:

- aktywnym kreowaniu polityki bezpieczeństwa na danym terenie;
- inwestowaniu w infrastrukturę na rzecz bezpieczeństwa (np. w zakresie monitoringu miejsc zagrożonych czy też nowych rozwiązań urbanistycznych);
- koordynowaniu i organizacji działań w zakresie wypełnienia czasu wolnego młodzieży.

Jak już wspomniano, do przeszłości należy utożsamianie bezpieczeństwa jedynie z przeciwdziałaniem zagrożeniom zewnętrznym. Dynamiczny rozwój cywilizacyjny niesie ze sobą coraz to nowe zagrożenia dla życia i zdrowia człowieka. Agresja i brutalizacja życia codziennego, wysoki poziom przestępczości czy też zagrożenia terroryzmem mają niebagatelny wpływ na poczucie bezpieczeństwa, wskazują też wyraźnie na potrzebę zwiększania działań na rzecz bezpieczeństwa. Działania te mają z jednej strony chronić społeczeństwo przed zagrożeniami, a z drugiej przygotować je do radzenia sobie w sytuacjach krytycznych. Współodpowiedzialność obywateli za ochronę i obronę życia i zdrowia oraz innych dóbr jest podstawowym elementem budowy systemu ochrony ludności²². Dlatego też problem bezpieczeństwa oraz edukacji²³ dla bezpieczeństwa nabiera współcześnie szczególnego znaczenia.

Edukacja²⁴ na rzecz bezpieczeństwa jest jednym z komponentów ochrony i obrony narodowej. Jej zadaniem jest przekazywanie wiedzy i kształtowanie odpowiednich umiejętności i postaw w sferze ochrony ludności. Każdy człowiek powinien rozumieć, czym jest zagrożenie, umieć je rozpoznać, a także wiedzieć, jak unikać i eliminować zagrożenia. Edukacja

21 Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa.

22 Kitler W., Skrabacz A., 2010, s. 230.

23 Słownik współczesnego języka polskiego..., op. cit., s. 227, określa pojęcie „edukacja” jako proces zdobywania wiedzy, umiejętności, najczęściej przewidzianych programem; kształcenie, naukę, oświatę, wychowanie.

24 Edukacja jest pojęciem szerszym od wychowania, kształcenia i samokształcenia. Szerzej: Szczurek T., (red.), (2011), s. 32-33.

dla bezpieczeństwa jest także ważną kategorią wychowania człowieka²⁵. Jej zakres wiąże się między innymi z wychowaniem patriotycznym, obywatelskim, moralnym, ekologicznym i obronnym²⁶. Wychowanie dla bezpieczeństwa to proces kształtowania takich form życia indywidualnego i zbiorowego, które zapewniają trwanie, przetrwanie, rozwój oraz doskonalenie życia.

Do podstawowych celów edukacji dla bezpieczeństwa²⁷ (według Jarosława Kardasa) należą:

➤ przyswojenie przez społeczeństwo wiadomości na temat: roli i znaczenia bezpieczeństwa oraz sposobów jego utrzymania; systemu obrony państwa; działalności struktur państwowych i pozapaństwowych w zakresie bezpieczeństwa państwa;

➤ opanowanie umiejętności z zakresu: rozpoznawania, zapobiegania i postępowania wobec zagrożeń; właściwego zachowania się w sytuacjach kryzysowych; orientowania się w strukturach i kompetencjach organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo;

➤ kształtowanie postaw: odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa; potrzeby świadczenia usług na rzecz dobra państwa; potrzeby opanowania wiedzy i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa własnego i innych.

Procesem edukacji powinno zostać objęte całe społeczeństwo: dzieci w przedszkolach, młodzież szkolna, studenci i dorośli. Ze względu na obszerność tematu omówione zostaną kwestie związane z edukacją dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży szkolnej oraz udział samorządów lokalnych w tym przedsięwzięciu. Pominięto problematykę szkolenia dorosłych członków społeczeństwa.

Tradycje edukacji obronnej sięgają w Polsce końca XVIII wieku. Kształceniem obronnym zajmowały się przede wszystkim szkoły wojskowe, które miały za zadanie przygotowanie kadeta do służby ojczyźnie. Pierwsza tego typu placówka na ziemiach polskich została utworzona w 1775 roku. Była to Szkoła Rycerska w Warszawie²⁸, która przygotowywała przyszłych oficerów zreformowanego wojska Rzeczypospolitej i urzęd-

²⁵ Wychowanie to świadome działania mające na celu ukształtowanie osoby wychowywanej pod względem fizycznym, moralnym i umysłowym oraz przygotowanie jej do życia w społeczeństwie. *Słownik współczesnego języka polskiego*, 2001, s. 554.

²⁶ Szczurek T., (red.), 2011, s. 81.

²⁷ Kardas J., 2001, s. 187-188.

²⁸ [http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_kadetów_\(Polska\)](http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_kadetów_(Polska)). [data dostępu: 03.10.2011].

ników państwowych. Do pierwszego rozbioru Polski powstało jeszcze kilka szkół wojskowych, między innymi Korpusy Kadetów w Nieświeżu i w Grodnie.

Szkolnictwo wojskowe funkcjonowało w Księstwie Warszawskim (1807 r.)²⁹ oraz w Królestwie Polskim (1815 r.), gdzie władze utrzymywały utworzony w 1795 roku Korpus Kadetów w Kaliszu. Po upadku powstania listopadowego Wojsko Polskie i szkolnictwo wojskowe przestały istnieć. Od tej pory szkolnictwo obronne mogło działać tylko w konspiracji lub na emigracji.

Początek XX wieku dał nowy impuls do podjęcia działań przygotowawczych do odzyskania przez Polskę niepodległości. Jako pierwszy potrzebę przygotowania społeczeństwa polskiego do walki zbrojnej dostrzegł Józef Piłsudski³⁰. W celu przygotowania organizatorów i dowódców przyszłego powstania zbrojnego tworzone różne organizacje (Związek Walki Czynnej we Lwowie, Związek Strzelecki, Towarzystwo Sportowo-Gimnastyczne). Po wybuchu I wojny światowej organizacje te stały się podbudową Legionów Polskich.

W II Rzeczypospolitej wprowadzono powszechny obowiązek służby wojskowej, tworzone szkoły kadeckie wzorowane na tradycji Korpusów Kadeckich w Warszawie i Kaliszu. Początkowo planowano wprowadzić obowiązkowe przysposobienie wojskowe dla całej młodzieży przedpoborowej. Ze względu na trudności, głównie finansowe, nie zrealizowano tego pomysłu. Od 1925 roku przysposobienie wojskowe było obowiązkowe dla młodzieży męskiej szkół ponadpodstawowych i wyższych. Dziewczęta szkół średnich mogły uczęszczać na nadobowiązkowe zajęcia obejmujące działania sanitarne, ratownictwo i opiekę nad żołnierzami. Jednocześnie intensywnie szkolono kadrę oficerską i pracowano nad organizacją szkolnictwa wojskowego Armii Polskiej. Utworzono szkoły podchorążych rezerwy, a kandydatów na oficerów rezerwy szkolono w pułkach odpowiednich rodzajów wojsk.

Kształcenie obronne podczas II wojny światowej to po pierwsze ośrodki szkolnictwa wojskowego – Szkoły Podchorążych wszędzie tam, gdzie tworzone wojsko polskie (Francja, Wielka Brytania, ZSRR, Włochy, Palestyna, Iran, Irak), po drugie konspiracyjne szkolnictwo na terenie okupowanego kraju.

Po II wojnie światowej wznowiono naukę przysposobienia obronnego

²⁹ J. Stojanowski, 1923, s. 3.

³⁰ A. Nowicka-Osuch, M. Palczewska, 2007, s. 84.

jako przedmiotu obowiązkowego w szkołach średnich, na kursach kształcenia nauczycieli oraz na kursach gimnazjalnych i licealnych. Tworzono szkoły podchorążych rezerwy i szkoły oficerów rezerwy. Obowiązkowym szkoleniem objęto również młodzież akademicką.

System szkolenia obronnego ulegał częstym modyfikacjom. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku edukacją obronną objęto: kadre kierowniczą administracji państwowej; jednostki przewidziane do militaryzacji; formacje obrony cywilnej; młodzież szkół ponadpodstawowych; ludność w zakresie powszechnej samoobrony.

W 1990 roku zrezygnowano z edukacji obronnej w szkołach podstawowych. Do szkół ponadpodstawowych wprowadzono nowe programy przysposobienia obronnego, których treści ograniczały się do ochrony życia i zdrowia przed zagrożeniami czasu pokoju oraz szkoleniem z udzielania pierwszej pomocy.

Po przeprowadzonej w 1999 roku reformie systemu edukacji wprowadzono: sześciolatte szkoły podstawowe, trzyletne gimnazja i dwu lub trzyletne szkoły ponadgimnazjalne. Przedmiot przysposobienie obronne wprowadzono w gimnazjum w formie ścieżki międzyprzedmiotowej oraz w liceum w formie oddzielnego przedmiotu. W drodze eksperymentu wprowadzano klasy o profilu wojskowym w szkołach ponadgimnazjalnych (eksperyment zakończył się w 2003). Wiedza z zakresu edukacji obronnej obejmowała: ogólną wiedzę o bezpieczeństwie i jego kształtowaniu, wychowanie komunikacyjne, edukację prozdrowotną, edukację ekologiczną, profilaktykę przeciwpożarową, pierwszą pomoc przedmedyczną, ratownictwo, edukację przeciwprzestępczą, zasady ochrony dóbr kultury i elementy międzynarodowego prawa humanitarnego oraz przysposobienie obronne (tylko w klasach wojskowych)³¹.

Obecny model kształcenia realizowany jest w oparciu o założenia ustawy z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty*³² oraz załączniki Nr 2 i 4 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*³³. Obowiązek edukacji dla bezpieczeństwa wynika również z zapisów ustawy *o powszechnym*

31 Kaliński M., 2004, s. 128.

32 Ustawa z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty* (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

33 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

*obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*³⁴.

Podstawa programowa kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych obejmuje dwa etapy edukacyjne: pierwszy, realizowany w klasach I-III (edukacja wczesnoszkolna, kształcenie zintegrowane) oraz drugi, realizowany w klasach IV-VI (na tym etapie treści przekazywane są w ramach odrębnych przedmiotów). W szkole podstawowej nauczyciele kształtują postawy i umiejętności uczniów. Dzieci uczą się rozpoznawać zagrożenia wynikające z własnych i cudzych zachowań, rozpoznawać sygnały alarmowe, szukać pomocy, zapoznają się z podstawowymi zasadami udzielania pierwszej pomocy.

Głównym celem zajęć edukacji dla bezpieczeństwa w gimnazjum (trzeci etap edukacyjny) jest: pogłębianie wiedzy z zakresu zachowania się w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia; przygotowanie ucznia do działania ratowniczego i nauczanie go udzielania pierwszej pomocy w różnych sytuacjach urazowych oraz wdrażanie do świadomego uczestniczenia w życiu regionu i kraju na wypadek różnych zagrożeń.

Na czwartym etapie edukacyjnym uczeń powinien umieć rozróżniać struktury obronności państwa, rozumieć ich rolę oraz znać formy spełniania powinności obronnych przez organy administracji i obywateli; znać zasady postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz znać zasady planowania i organizowania działań, a także umieć udzielać pierwszej pomocy poszkodowanym w różnych stanach zagrożających życiu i zdrowiu.

Edukacja dla bezpieczeństwa to także działania prewencyjne³⁵ i profilaktyczne (zapobiegające szkodliwym zjawiskom). Oba pojęcia często stosowane są zamiennie³⁶. Pojęcie prewencja najczęściej kojarzy się z przestępczością i patologiami społecznymi (dewiacjami społecznymi), rozumianymi jako zjawiska występujące w społeczeństwie, ale sprzeczne z war-

34 Artykuł 166 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, że „uczniowie gimnazjów, zasadniczych szkół zawodowych, liceów ogólnokształcących, liceów profilowanych i techników podlegają obowiązkowi edukacji w zakresie bezpieczeństwa. Edukacja dla bezpieczeństwa jest obowiązkowym przedmiotem nauczania w wymiarze 1 godziny tygodniowo w cyklu kształcenia w wymienionych szkołach”.

35 <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/337659,prewencja.html>. [data dostępu: 10.10.2011] Prewencja to inaczej zapobieganie złym zjawiskom i zagrożeniom, usuwanie ich przyczyn. Składają się na to różnego rodzaju działania prowadzone przez instytucje i służby państwowe, organizacje społeczne i inne podmioty, które muszą (ze względu np. na obowiązki wynikające z ustaw) lub chcą pełnić rolę prewencyjną.

36 T. Serafin, S. Parszowski, 2011, s. 38.

tościami przyjętymi przez ogół³⁷. W tym wymiarze możemy mówić o *prewencji kryminalnej jako systemie działań mających na celu niedopuszczenie do pojawienia się niepożądanych zdarzeń i zjawisk, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi*³⁸. Walką z tymi zjawiskami zajmuje się przede wszystkim Policja.

Niebagatelną rolę do spełnienia w działaniach prewencyjnych i profilaktycznych na szczeblu lokalnym mają samorzady terytorialne, które realizują swoje zadania w ramach polityki społecznej, rozumianej jako *celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego*³⁹. Na tę kwestię zwraca uwagę K. Dziurzyński pisząc o programach rozwiązywania problemów społecznych w społecznościach lokalnych⁴⁰. Polityka społeczna zajmuje się między innymi walką z przestępczością oraz innymi dewiacjami społecznymi, takimi jak: przemoc w rodzinie⁴¹, narkomania⁴², alkoholizm⁴³. Samorząd terytorialny realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, narkomanii oraz alkoholizmowi, tworząc własne programy profilaktyczne, a także współdziałając z innymi podmiotami przy realizacji programów ogólnopolskich:

➤ *Rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej”*⁴⁴, obejmującego takie obszary działania, jak: bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania; przeciwdziałanie przemocy domowej; bezpieczeństwo w szkole; bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej; ochrona przed wydarzeniami nadzwyczajnymi lub atakiem terrorystycznym; bezpieczeństwo w ruchu drogowym; bezpieczeństwo w działalności gospodarczej; ochro-

37 *Ibidem*, s. 35.

38 *Ibidem*, s. 43.

39 B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak, 1994, s. 3.

40 K. Dziurzyński, 2009, s. 11.

41 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

42 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.).

43 Ustawa z dnia 16 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.).

44 http://www.bip.kgp.policja.gov.pl/porta1/kgp/784/8474/PROGRAMY_NARODOWE_RZADOWE_/html. [data dostępu: 10.10.2011].

na dziedzictwa narodowego przed kradzieżami, dewastacją i nielegalnym wywozem za granicę;

➤ *Krajowego programu zapobiegania niedostosowaniu społecznemu i przestępczości wśród dzieci i młodzieży*⁴⁵, którego celem jest zahamowanie dynamiki wzrostu niedostosowania społecznego oraz przestępczości dzieci i młodzieży; eliminowanie i łagodzenie drastycznych przejawów niedostosowania społecznego, w szczególności zagrażających zdrowiu oraz życiu dzieci i młodzieży, a także pozostawiających trwałe, niekorzystne dla ich przyszłości skutki;

➤ *Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2006 - 2016*⁴⁶, zmierzającego do ograniczenia skali zjawiska przemocy rodzinie; zwiększenia skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenia dostępności pomocy oraz zwiększenia skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie;

➤ *Narodowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011 - 2015*, którego priorytetem jest ograniczenie szkód zdrowotnych wynikających ze spożywania alkoholu;

➤ *Krajowego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011 - 2016*, ukierunkowanego działania na profilaktykę, leczenie, rehabilitację, ograniczenie szkód zdrowotnych i reintegrację społeczną, co ma doprowadzić do ograniczenia używania narkotyków.

Samorządy realizują lub uczestniczą w realizacji lokalnych programów prewencyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży. Tak dzieje się między innymi w Wielkopolsce, gdzie od lat realizowane są programy prewencyjno-edukacyjne: „Bezpieczna szkoła”, „Z Pyrkiem bezpiecznie” czy „Uwaga zagrożenia”⁴⁷.

Efektem kształcenia młodego pokolenia powinno być przygotowanie społeczeństwa do racjonalnych zachowań w obliczu zagrożeń cywilizacyjnych i militarnych oraz aktywne uczestniczenie w realizowanych przez organy administracji państwowej, samorządu terytorialnego i organizacje

⁴⁵ <http://www.bip.kgp.policja.gov.pl>

³³⁸ <http://www.bip.kgp.policja.gov.pl>

⁴⁶ ³³⁹ <http://www.premier.gov.pl/rzad/uchwały/6246>. Uchwała Rady Ministrów Nr 35/2011 z dnia 22 marca 2011 r. Pobrano: 10.10.2011 r.

³⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie *Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016*. (Dz. U. z 2011 r. Nr 78, poz. 428).

⁴⁷ <http://www.wielkopolska.policja.gov.pl/prewencja/index./hp>. Pobrano: 10.10.2011r.

społeczne przedsięwzięciach profilaktycznych i prewencyjnych, zapewniających poczucie bezpieczeństwa. Aby ten cel zrealizować, należy wprowadzić nowe rozwiązania. Obecnie edukacja dla bezpieczeństwa odbywa się na dwóch płaszczyznach. Przekazanie wiedzy następuje po pierwsze poprzez szkoły, gdzie wprowadzono edukację dla bezpieczeństwa jako samodzielny przedmiot, po drugie za pośrednictwem podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, w tym instytucji samorządowych, a także organizacji społecznych, stowarzyszeń i fundacji. Konieczna jest koordynacja tych działań, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, gdzie władze samorządowe poprzez bezpośredni kontakt ze społeczeństwem mają większą świadomość rodzaju i skali zagrożeń. Pozwoli to na podjęcie działań edukacyjnych adekwatnych do potrzeb.

REFERENCES

- 1) *Słownik współczesnego języka polskiego*, (2001), Warszawa.
- 2) Zięba R. (2006), *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa.
- 3) Kitler W., Skrabacz A. (2010), *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa.
- 4) Balcerowicz B. (2004), *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, ZUMS BN, WSO, AON, s.7.
- 5) Huzarski M. (2009), *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, AON, Warszawa, s.17.
- 6) Brzeziński M. (2009), *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, s.40.
- 7) Kitler W. (2001), *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa.
- 8) Szczurek T., (red.), (2011), *Współczesne trendy w edukacji dla bezpieczeństwa. Kształcenie, wychowanie, motywowanie*, Warszawa.
- 9) Kardas J. (2001), *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa*, [w:] *Obrona cywilna w obronie narodowej III RP*, Warszawa.

- 10) Stojanowski J. (1923), *Korpusy Kadetów w Księstwie Warszawskim. Polskie Korpusy Kadetów*, Warszawa.
- 11) Nowicka-Osuch A., Palczewska M. (2007), *Tradycje i doświadczenia z organizacji edukacji obronnej młodzieży w XVIII, XIX, XX wieku*, [w:] *Szkolenie młodzieży na potrzeby bezpieczeństwa państwa*, Kozub M. (red.), Warszawa.
- 12) Kaliński M. (2004), *Tradycje i współczesność przysposobienia wojskowego młodzieży szkolnej*, Toruń.
- 13) Serafin T., Parszowski S. (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- 14) Szatur-Jaworska B., Firlit-Fesnak G. (1994), *Leksykon pojęć socjalnych: wybrane terminy z polskiej i niemieckiej polityki społecznej, pomocy społecznej i pracy społecznej*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa, s. 3.
- 15) Dziurzyński K., Sawicki A., *Doświadczenie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym*, [w:] Fehler W. (red.) *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa.

WEBSITES

1. <http://www.wielkopolska.policja.gov.pl/prewencja/index./hp>. Pobrano: 10.10.2011r.
2. http://www.bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/784/8474/PROGRAMY_NARODOWE_RZADOWE_/html. <http://www.bip.kgp.policja.gov.pl>
3. <http://www.premier.gov.pl/rzad/uchwały/6246>
4. [http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_kadetów_\(Polska\)](http://www.pl.wikipedia.org/wiki/Korpus_kadetów_(Polska))
5. <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasła/337659,prewencja.html>

AKTY PRAWNE

1. Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

3. Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. , Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 16 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.).



Visegrad Group Safety



ANNA ROLKA

**THE PREPARATION OF POLICE FOR THE AREA
OF RESPONSIBILITIES IN PUBLIC SAFETY**

**PRZYGOTOWANIE KADRY POLICYJNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ
W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO**

Anna Rolka

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

a.rolka@wspol.edu.pl

ABSTRACT

The paper shows that the police services need to be aware of possible challenges especially in the context of non-military threats and prepare appropriate plans of action to deal with them. The article indicates the importance of personnel training and preparation for the purpose of combating emergency situations and dealing with public safety. It also highlights the usefulness of simulation as a method of deepening the knowledge and gaining practical skills in analyzing the risk (risk analysis) in complex situations. The article also indicates the requirements to prepare commanders how to identify risk factors and how to describe and evaluate them. It also presents the role of scenario planning as a method of commanders activity. The next issue described in the article is connected with command principles, legal solutions and experience. Author pointed fundamental principles of command for instance: the principle of unity of command, continuity, integration, decentralization and mutual trust and understanding of the commander and his staff. The paper shows necessity of application modern methods and techniques of training for example simulation. It enable future commanding officers to become comprehensively familiar with principles of command and during simulations to prepare them to put these principles of command into practice.

KEYWORDS: *police service, practical skills, training of competences, identification of risk factor, civilizational threat*

WPROWADZENIE

Współczesny świat jest tak samo nieprzyjazny człowiekowi, jak był kilka tysięcy lat temu. Jednak konsekwencje wszystkich działań człowieka współcześnie wydają się być znacznie poważniejsze niż w przeszłości. Dlaczego? Odpowiedź wydaje się prosta – do zagrożeń naturalnych dołączyły zagrożenia związane bezpośrednio z rozwojem cywilizacji, do skutków zaś zniszczenie wytworów tejże cywilizacji¹. Na świecie żyje obecnie niemal 7 miliardów osób², a średnia gęstość zaludnienia wynosi 50 osób na km², nietrudno więc zauważyć, że bezpieczeństwo, rozumiane jako możliwość przetrwania i prawidłowego rozwoju (zarówno jednostek, jak i całych społeczeństw) w świetle możliwych do przewidzenia zagrożeń, jest coraz trudniejsze do zachowania.

Bezpieczeństwo to we współczesnym świecie jedna z najważniejszych potrzeb warunkująca prawidłowy rozwój społeczeństwa i jego przetrwanie. Bezpieczeństwo jest stanem, który daje poczucie pewności, gwarantuje jego zachowanie oraz daje szansę na przyszły rozwój³.

Należy mieć świadomość, że wydarzenia z ostatnich kilku lat w sposób zdecydowany wpłynęły na postrzeganie bezpieczeństwa, które odnosi się zazwyczaj do faktycznego lub spodziewanego zagrożenia zarówno ze strony czynników zewnętrznych (wynikających z sytuacji międzynarodowej), jak i czynników wewnętrznych.

1. BEZPIECZEŃSTWO – FUNDAMENT PRZETRWANIA I ROZWOJU

Wielkie zmiany, jakie miały miejsce w Polsce po roku 1989, wprowadziły oprócz skutków pozytywnych, szereg zjawisk niepokojących. Mamy do czynienia z liberalizacją prawa, łatwym dostępem do broni, rozwojem przestępczości gospodarczej i zorganizowanej, nie tylko rodzimej, ale również zagranicznej. Współcześnie zagraża nam nie tyle konflikt zbrojny (w postaci tradycyjnej wojny), ile nowe rodzaje przestępczości i skutki z nią związane. Znamiennym przykładem obrazującym zmianę jakości w dziedzinie bezpieczeństwa są ataki terrorystyczne, zjawisko na stałe wpisane już na listę potencjalnych niebezpieczeństw w świadomości przeciętnego człowieka. Wzrost dobrobytu i rozwój gospodarki spowodował również nasilenie się zagrożeń związanych z awariami technicznymi, wywoływa-

¹ Wolanin, 2002.

² 2009, http://www.stat.gov.pl/1-1_pow_ludn_stolice_kr_r.xls [data dostępu: 30.10.2011 r.]

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2002.

nymi rozwojem nowych technologii, zwiększeniem się liczby środków transportu, starzeniem się infrastruktury (zwłaszcza w funkcjonujących jeszcze działach przemysłu ciężkiego) oraz często niefrasobliwością ludzi. Z rozwojem gospodarki związane jest również zwiększone ryzyko wystąpienia katastrofy naturalnej. Nierozważne postępowanie człowieka wobec środowiska naturalnego w XX wieku przyniosło ze sobą znaczne zachwianie jego równowagi, stąd m.in. występowanie gwałtownych huraganów, opadów deszczu i śniegu, katastrofalnych powodzi.

Od końca lat dziewięćdziesiątych bezpieczeństwo zaczęto pojmować przede wszystkim w kategoriach zapewnienia spokojnego rozwoju społeczeństwa, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagrożenia niemilitarne, w tym w szczególności katastrofy i inne zdarzenia związane z działaniami sił natury lub samego człowieka. Coraz większego znaczenia nabiera przeciwdziałanie destabilizacji drogi rozwoju społeczeństwa oraz rozwojowi potencjalnych sytuacji kryzysowych, które i tak pojawiają się w większej liczbie i obejmują coraz to nowe obszary życia i działalności człowieka⁴.

Zapewnienie ochrony obywateli przed realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem zagrożeń militarnych, awarii technicznych i klęsk żywiołowych jest postrzegane jako bardzo ważne zadanie współczesnego państwa.

Jedną z podstawowych formacji powołanych do ochrony bezpieczeństwa osób oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja. Obowiązek ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nakłada na nią artykuł 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁵. Sprawne reagowanie na zagrożenie oraz efektywne działanie na miejscu zdarzenia w znacznym stopniu kształtują obraz Policji w oczach społeczeństwa.

W odpowiedzi na nowe wyzwania, stawiane służbom bezpieczeństwa i porządku publicznego, konieczne jest rozwijanie metod szkolenia i treningu kadr dowódczych. Przed polską Policją postawiono trudne zadanie zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym i bawiącym się podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”. Jednym ze sposobów przygotowania się do tego zadania jest ciągle podnoszenie kwalifikacji w zakresie kierowania (dowodzenia) operacjami policyjnymi.

4 Stec, Płoskonka, Prutis, Etel, Srocki, 1999, s. 5.

5 Dziennik Ustaw nr 43 z 2007 roku, poz. 277, tekst jednolity, patrz również art. 18.

2. ANALIZA RYZYKA – PODSTAWA SZKOLEŃ SYMULACYJNYCH

Wśród wielu zasad kształcenia zawodowego na wyróżnienie zasługują zasady pogłębienia i związku teorii z praktyką. Pierwsza z nich pozwala na łatwiejsze zrozumienie i zapamiętanie nauczanych treści, gdy do ich przekazania użyje się np. graficznego lub symbolicznego przedstawienia rzeczywistości. Druga jest uzupełnieniem pierwszej. Wynika z niej to, że zdobywana wiedza musi łączyć konkretne działanie z jego faktycznym zastosowaniem. Zasada ta jest zawsze respektowana w kształceniu zawodowym, umiejętnie podkreślając znaczenie tak teorii, jak i praktyki. W związku z powyższym uważa się, że jednymi z najlepszych metod nauczania w takim przypadku są metody symulacyjne, stanowiące najbardziej złożony rodzaj gry dydaktycznej⁶.

Ważnym elementem szkoleń opartych na symulacjach jest wyćwiczenie właściwego postrzegania zagrożeń, zwłaszcza ich identyfikacji, a co za tym idzie analizy i oceny. Istnieje więc potrzeba pogłębiania wiedzy dotyczącej szeroko rozumianej analizy ryzyka jako podstawowego elementu zarządzania zarówno w organizacji, jak i instytucji odpowiedzialnych za wzrost poczucia bezpieczeństwa lub za samo jego zapewnienie. Aby prawidłowo zrozumieć proces, jakim jest analiza ryzyka, należy przedstawić uczestnikom szkoleń i ćwiczeń ideę ryzyka w ogóle.

Ryzyko to przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany, zależny od przypadku, lub odważenie się na przyjęcie możliwości, że coś się uda lub nie⁷. Czy jednak rzeczywiście? Ryzyko (z wł. *risicare*) to tyle, co „odważyć się”, co według P. L. Bernsteina⁸ oznacza że, ryzyko jest wyborem, a nie nieuchronnym przeznaczeniem. Tylko odważne działania, uzależnione od wolności wyboru, leżą u podstaw tego pojęcia.

Ryzyko definiuje się jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i jego skutków, gdzie skutki to materialne efekty ryzyka generowane przez decyzję, wydarzenie lub proces⁹. Przedsięwzięcia mogą charakteryzować się występowaniem zdarzeń pociągających za sobą skutki zarówno pozytywne, stanowiące szansę na dalszy rozwój bądź uzyskanie dodatkowych korzyści, jak i negatywne, stanowiące zagrożenia dla powodzenia przedsięwzięcia¹⁰. Przyjmuje się ogólnie, że zarządzanie ryzykiem dotyczy obu powyższych aspektów, to w dziedzinie bezpieczeństwa w za-

6 Augustyniak, 2001.

7 *Mały słownik ...*, 1993.

8 Bernstein, 1997, s. 19.

9 McNamee, 2004

10 *Standard ...*, 2003, s.3

sadzie mamy do czynienia tylko ze zdarzeniami o następstwach niekorzystnych bądź zdarzeniami niekorzystnymi rozumianymi jako zdarzenia nagłe, powodujące śmierć lub uszczerbek zdrowia, szkody w mieniu lub negatywne oddziałujące niekorzystnie na środowisko naturalne i cywilizację¹¹. Ryzyko często uznawane jest za miarę niepewności, czyli stanu, którego skutek możemy jedynie prognozować.

Ryzyko towarzyszyło człowiekowi od zarania dziejów, ale dopiero w XVI wieku zadomowiło się w Europie na dobre, dotycząc początkowo działalności kupiecko – handlowej. Ryzyko było wtedy traktowane jako przeciwieństwo pewności i stało się synonimem zagrożenia. Potrzeba prowadzenia badań naukowych nad ryzykiem narodziła się w czasach nowożytnych, ale ich poważny rozwój związany z kontrolą i pomiarem ryzyka rozpoczął się dopiero w połowie XX wieku. Kamieniem milowym w zarządzaniu ryzykiem było opublikowanie w 1921 r. pracy doktorskiej Franka H. Knighta. Praca ta nosiła tytuł *Risk, Uncertainty and Profit*¹² i była studium o podejmowaniu decyzji w warunkach niepewności. Autor tej pracy rozróżnił pojęcia niepewności i ryzyka, wskazując, że niepewność to pojęcie o charakterze niemierzalnym (zależnym od kaprysu losu), natomiast ryzyko to pojęcie mierzalne (zależne od wolnego wyboru). W tym czasie (od połowy XX w. do lat 90.) ryzyko rozpatrywane było jako pojęcie ściśle związane z ekonomią (np. podejmowanie decyzji dotyczących inwestowania kapitału, ubezpieczeń). Realizując badania nad ryzykiem prowadzone w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, naukowcy zainteresowali się nowym obszarem, jakim były zjawiska naturalne o charakterze kryzysu. W 1990 roku zapoczątkowano dziesięcioletni program ONZ pt. *The International Decade for Natural Disaster Reduction*¹³, realizacja którego doprowadziła do przedstawienia w sposób syntetyczny przyczyn ryzyka (zagrożeń), zmian procesów społecznych, kwestii przewidywania zagrożeń i ich ewolucji¹⁴. Wśród nowych tendencji i kierunków w badaniach nad ryzykiem na wyróżnienie zasługują:

- globalne zmiany na świecie (w tym te związane z bezpieczeństwem);
- odpowiedzialność za decyzje obciążone ryzykiem;
- realizacje decyzji obciążonych ryzykiem i sposób ich wyjaśniania.

W niniejszej pracy pojawiło się już pojęcie zagrożenia zarówno w kon-

11 Wolanin, 2005, s. 35-39, 368fhg.

12 Knight, 1921.

13 *The International Decade for Natural Disaster Reduction (Dziesięcioletni program badania przyczyn i skutków katastrof naturalnych)*.

14 Kaczmarek, 2005, s. 17.

tekście pojęcia ryzyka, jak i przyczyn zdarzeń niekorzystnych, zagrażających ludziom ze strony środowiska naturalnego. Zagrożenie należy rozumieć jako połączenie ryzyka, skutków tego ryzyka i prawdopodobieństwa, że dane zdarzenie nastąpi¹⁵. Pojęcie zagrożenia często zastępuje pojęcie ryzyka, zwłaszcza gdy rozpoczynany jest proces analizy ryzyka. Zagrożenie bowiem jest „materialnym” wyrażeniem ryzyka i jego odzwierciedleniem w rzeczywistości. Zagrożenie to: ogień, błąd człowieka, zaniedbanie, zjawiska naturalne itp. Na temat świadomości zagrożeń i subiektywnego odczuwania identyfikowanego na podstawie badań sondażowych pisze K. Dziurzyński¹⁶.

Identyfikacja ryzyka wymaga szczegółowej wiedzy na temat rozpracowywanego zagadnienia, niezależnie od tego, czy jest to organizacja, rynek kapitałowy, czy operacja policyjna. Do identyfikacji ryzyka należy podchodzić w sposób metodyczny, tak, aby nie pominąć żadnego z istotnych czynników zagrożenia. Prawdłowo przeprowadzona pokazuje identyfikującemu, w jakim miejscu znajduje się w stosunku do zdarzeń niekorzystnych o niepewnym charakterze. Pokazuje obraz działających i środowiska, w którym działają.

Jak identyfikować ryzyko (zagrożenie)? Jedną z metod może być przeprowadzenie analizy SWOT. Z chwilą ustalenia, do jakiej kategorii (silne, słabe strony, szanse czy zagrożenia) należy zaliczyć dany czynnik, uzyskamy katalog czynników ryzyka. Mając na uwadze aspekty bezpieczeństwa, trzeba się koncentrować w takim wypadku na kategorii „zagrożenia”. Metodą tą zidentyfikować można zarówno czynniki zewnętrzne i wewnętrzne.

Innym sposobem może być stworzenie arkusza kalkulacyjnego, w którym umieścić można z jednej strony kryterium zagrożenia, a z drugiej stopień jego zaawansowania¹⁷. Najprostszą metodą zaś, opartą na doświadczeniu zespołu identyfikującego, zdaje się być „burza mózgów”, prowadząca do stworzenia katalogu zagrożeń.

Opis ryzyka służy do przedstawienia ryzyka w czytelnej formie. Najczęściej przygotowywany jest w postaci tabeli (tabela 1). Rozważając skutki i prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych czynników ryzyka można zdefiniować priorytety postępowania¹⁸. Opisanie ryzyka, pozwala na przedstawienie dwóch zasadniczych cech definiujących ryzyko (skutki

15 McNamee, 2004.

16 Dziurzyński, 2009; Dziurzyński 2010a; Dziurzyński 2010b.

17 por. Janik, 2006; Maliszewski, 2006, *Standard...*, 2003.

18 *Standard...*, 2003, s. 6.

i prawdopodobieństwo) określonych zagrożeń w sposób pozwalający na ich porównanie i wyważanie. Zestawienie tabelaryczne pozwala również na efektywniejsze posługiwanie się informacjami, co w przypadku wykorzystywania ich w realizacji ćwiczeń (symulacji) oraz działaniach rzeczywistych ma duże znaczenie.

Ocena ryzyka jest zadaniem niezwykle trudnym. Matematycy i ekonomiści mają tendencje do oceny ryzyka metodami matematycznymi, twierdząc, że stwierdzenie „jutro będzie padał deszcz” mówi znacznie mniej niż stwierdzenie „prawdopodobieństwo, że jutro spadnie deszcz wynosi 0,3”¹⁹. Natomiast zdecydowana większość osób woli myśleć o czynnikach ryzyka w sposób jakościowy. Pozwala to na odnalezienie się w sytuacji, gdy jedyne słowa, jakich można użyć do oceny ryzyka, to: małe, średnie, duże. W przypadku, gdy mamy do czynienia z niewielką grupą ryzyk, praca nad ich oceną nie wydaje się trudna, zbyt wiele zidentyfikowanych szczegółowych zagrożeń może natomiast znacznie utrudnić prawidłowe planowanie. Stąd też konieczność postawienia kadr dowódczych w procesie szkolenia przed trudnym zadaniem hierarchizacji wyzwań i odpowiedzi na pytanie, jakie zagrożenia można pominąć, a z jakim trzeba się zmierzyć. Efekt analizy ryzyka przybiera najczęściej formę tabeli, wykresu (matrycy lub mapy ryzyka).

Tabela 1. Opis ryzyka

1.	Nazwa ryzyka	Deskryptor ryzyka
2.	Zakres ryzyka	np. opis jakościowy zdarzeń
3.	Charakter ryzyka	np. strategiczne, operacyjne
4.	Grupy nacisku	Grupy nacisku i ich oczekiwania
5.	Opis ilościowy ryzyka	Znaczenie i prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka
6.	Tolerancja w zakresie ryzyka (poziom akceptowanego ryzyka)	Potencjalna wielkość strat. Skutki. Prawdopodobieństwo i wielkość potencjalnych szkód. Cele w zakresie kontrolowania ryzyka i optymalne wyniki.
7.	Działania względem ryzyka i mechanizmy kontroli	Podstawowe środki stosowane obecnie do zarządzania danym ryzykiem. Poziom pewności przy obecnych mechanizmach kontroli. Istniejące procedury monitorowania i analizy systemu.

¹⁹ Arrow, 1979, s.11.

8.	Potencjalne możliwości poprawy sytuacji.	Zalecenia służące zmniejszeniu ryzyka.
9.	Opracowanie strategii i planów krótkookresowych	Określenie pionu odpowiedzialnego za opracowanie strategii i planów krótkookresowych.

Źródło: *Standard ...*, 2003, s. 7.

3. DOWODZENIE I ZASADY DOWODZENIA W POLICJI

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to wciąż dziedzina, dla której idea analizy ryzyka jest nowością. Dopiero po około 10 latach doświadczenie i rutyna zaczęła ustępować miejsca nowoczesnej analizie ryzyka. W działaniach policyjnych doświadczenie i rutyna ustępuje miejsca nowoczesnej analizie ryzyka.

Dowodzenie w Policji to ukierunkowana, celowa działalność, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności²⁰. To powinno stanowić dodatkowy bodziec do korzystania z metod analizy ryzyka. Dowodzenie jest procesem, który realizować mogą osoby posiadające, obok głębokiej wiedzy merytorycznej, doświadczenie nie tylko zawodowe, ale i życiowe, a także odpowiednie predyspozycje. Należy w tym kontekście uznać, że dowodzenie jest sztuką i jako sztuka podlega pewnym prawidłowościom. Osiąganie sukcesu podczas dowodzenia, np. siłami policyjnymi, zależy od tego, jak poznawane i rozumiane są przez dowódców (a także ich sztaby) pewne reguły rządzące procesem dowodzenia, w tym zasady dowodzenia²¹.

Uświadomienie sobie (i innym) oraz uznanie za prawdopodobne okoliczności, które mogą utrudnić działania jednostek Policji oraz odpowiednie przygotowanie przedsięwzięć uprzedzających i ograniczających negatywny wpływ przewidywanych okoliczności jest podstawą prawidłowej reakcji na zagrożenie. Zadaniem przewidywania i antycypacji jest ograniczenie niepewności i ryzyka w działaniach. Proces przewidywania powinien być ciągły i musi obejmować nie tylko sam proces decyzyjny i planowanie działań, lecz także całą fazę realizacji poszczególnych zadań.

²⁰ Zarządzenie 213/2007 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP z 2007 r., Nr 5, poz.49.

²¹ Kręcikij, Wołęjszo, 2007, s. 28-36.

Przedstawiona teza znalazła odzwierciedlenie w najnowszych przepisach policyjnych. *Zarządzenie 213/2007 KGP*²² wprowadza do użytku służbowego (opcjonalnie) dokument sztabowy pt. *Koncepcja realizacji operacji policyjnej*. W punkcie VI wymaga się od sporządzającego wyżej wymieniony dokument przedstawienia prawdopodobnych scenariuszy działań. Scenariusze powinny być podstawą do opracowania możliwych rozwiązań problemów, jakie powstaną w trakcie realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. W zależności od rodzaju zdarzenia i przewidywanego potencjalnego zagrożenia należy wybrać następujące kryteria budowy scenariuszy:

1. ilościowe (dotyczy przewidywanej liczby osób uczestniczących w zdarzeniu),
2. miejscowe (dotyczy miejsca wystąpienia potencjalnych zagrożeń),
3. zagrożenia (dotyczy charakteru zdarzenia).

Budowa scenariuszy jest bardzo skuteczną metodą identyfikacji ryzyka w przypadku, gdy mamy do czynienia z bezpieczeństwem. Nie mniej jednak próba ich tworzenia wymaga biegłych specjalistów w zakresie opracowywanych zagadnień, biegłych bezpośrednio związanych z samym procesem działania w warunkach przedstawianych w scenariuszu²³. Skutecznie prowadzone szkolenie kadr dowódczych pobudza do rozwijania wśród szkolonych swoistej „eksperckości” i wyczuła zmysł postrzegania zagrożeń. Ma to następnie przełożenie na dalsze kształcenie umiejętności dowódców, choćby w zakresie stosowania zasad dowodzenia.

Zasady dowodzenia to opracowane teoretycznie i zweryfikowane w praktyce ogólne normy racjonalnego postępowania, które określają najrozsądniejsze sposoby działalności dowództw (dowódców) podczas przygotowania i prowadzenia działań sił policyjnych w ramach operacji (akcji) policyjnych. Stanowią one często kryterium oceny prawidłowości przeprowadzonych działań, są też praktycznymi wskazówkami pozwalającymi wybrać najlepszy sposób działania. Poznanie i stosowanie się do nich umożliwia dowódcom policyjnym sprawne działanie w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zaniedbania zaś w tej dziedzinie mogą doprowadzić do niepowodzenia działań, strat w mieniu, a w skrajnych przypadkach nawet do utraty życia policjantów lub osób postronnych. Dlatego należy dołożyć wszelkich starań, aby w procesie szkolenia wpoić przyszłym dowódcom maksimum wiedzy na temat zasad dowo-

²² Patrz przypis 20.

²³ McNamee, 2004.

dzenia i umożliwić im odbycie ćwiczeń praktycznych w celu nabycia doświadczeń. W trakcie realizacji zajęć dydaktycznych należałoby skupić się co najmniej na 5 podstawowych zasadach: jedności, ciągłości, integracji, decentralizacji oraz wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu.²⁴

Pierwszą z zasad dowodzenia jest jedność dowodzenia rozumiana jako podporządkowanie wszelkich działań jednemu dowódcy, co pozwala na spójność planowania i wykonania nałożonych na dowódcę zadań. Dowódca osobiście podejmuje i ponosi odpowiedzialność za swoje decyzje i zadania zrealizowane przez podwładnych, co koreluje z nowymi trendami w podejściu do ryzyka. Zasada jedności umożliwia także koordynowanie działań w każdym momencie akcji/operacji policyjnej. W trakcie ćwiczeń symulacyjnych jest jednym z ważniejszych elementów ocenianych przez instruktorów.

Drugą z zasad jest zasada ciągłości definiowana jako stały, nieprzerwany wpływ dowódcy i organów dowodzenia na proces planowania działań, ich przygotowania i przebiegu. Obejmuje ona również przywracanie zorganizowanego działania sił oraz dostosowanie dowodzenia do potrzeb wynikających ze zmiennej sytuacji operacyjnej. Ciągłość dowodzenia osiąga się poprzez monitorowanie rozwoju sytuacji, stanowcze i konsekwentne wcielanie w życie podjętych decyzji oraz opracowanych planów działania. Powyższe nie oznacza jednak bezmyślnego trzymania się zaplanowanych rozwiązań, wymagana jest bowiem natychmiastową reakcją na zmieniającą się sytuację. Ważnym elementem w zachowaniu ciągłości dowodzenia jest również ustalenie, w sposób prosty i zrozumiały, kolejności jego podejmowania w przypadkach szczególnych.

Integracja jest następną zasadą dowodzenia, której działanie zauważyć można w trakcie symulacji. Zasada ta mówi o stworzeniu takiej struktury dowodzenia, aby zapewnić dowódcy zdolność do zdecydowanego i skutecznego osiągnięcia zakładanych celów działania. Struktury organizacyjne dowództwa powinny być tak konstruowane, aby mogły spełniać wymagania każdej operacji, integrując poszczególne komponenty poprzez funkcjonalny i sprawny system dowodzenia, przez który rozumie się zbiór zespołów ludzkich, zasad, środków materialnych i metod postępowania ujęty w ścisłe ramy organizacyjne, który do wykonania zadania w ramach akcji (operacji) policyjnej musi zawierać następujące komponenty związane z dowodzeniem: organizację, środki i proces. Właściwa organizacja współdziałania stanowi również jeden z zasadniczych czynników integrujących i przygo-

²⁴ Michniak, 2005, s.66.

towujących dowództwo do działania z elementami układu pozamilitarnego w obszarze prowadzenia działań. Stąd też realizowane podczas symulacji zadania: zorganizowanie dowodzenia i łączności, nawiązanie kontaktu z właściwymi podmiotami współdziałającymi na miejscu zdarzenia, określenie zakresu współdziałania (dowódca), ustalenie zasad współpracy z pozostałymi dowódcami itp.

Interesującą współczesną zasadą dowodzenia jest decentralizacja. Choć z pierwszej zasady wynika jednoosobowa odpowiedzialność za podejmowane decyzje, to zasada decentralizacji umożliwi przekazanie niektórych uprawnień poszczególnym dowódcom niższego szczebla. Umożliwia to większą swobodę działania, pozwalając na szybką reakcję w miejscu powstania problemu. Decentralizacja dowodzenia rozwija w dowódcach niższego szczebla odpowiedzialność za przebieg działań poprzez konieczność działania kreatywnego, często pod presją czasu. Jest jednocześnie motorem napędowym rozwoju przyszłej kadry dowódczej, gdyż odpowiednio dawkowana odpowiedzialność za przezwyciężanie trudności powoduje wytworzenie nawyków przydatnych w samodzielnej pracy na stanowisku dowódcy. Dowódcy decydujący się na przekazanie uprawnień powinni jasno określić swój zamiar oraz granice swobodnego działania dowódcy niższego szczebla, jego możliwości i ograniczenia. Ważne jest również prawidłowe określenie celów do osiągnięcia. Warunkiem koniecznym prawidłowej decentralizacji pozostaje jednak ciągle pełna znajomość sytuacji w rejonie odpowiedzialności w każdym momencie trwania działań²⁵. Realizacja tej zasady w praktyce powoduje także wydzielenie części sił i środków do dyspozycji dowódcy niższego szczebla.

Podczas realizacji zajęć z wykorzystaniem symulacji policjanci w pierwszej kolejności określą właściwą organizację systemu dowodzenia. W czasie fazy przygotowania może nastąpić podział na podoperacje²⁶.

Następną zasadą dowodzenia, na którą należałoby zwrócić uwagę, jest zasada wzajemnego zaufania i zrozumienia dowódcy ze sztabem. Powinna ona funkcjonować na wszystkich poziomach dowodzenia. Ze względu na skomplikowanie policyjnych sytuacji kryzysowych, w tym zwłaszcza imprezy masowe podwyższonego ryzyka, zgromadzenia i uroczystości publiczne wysokiego ryzyka oraz zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, rola sztabu będzie niezwykle istotna, zwłaszcza w kontekście oceny zagrożeń (analizy ryzyka). W powyższych przypad-

25 Michniak, 2005, s.67.

26 Patrz przypis 20.

kach bowiem może dojść do różnorodnych działań na znacznym obszarze, co spowoduje konieczność określenia znacznej ilości celów do realizacji i pomnoży sposoby ich osiągnięcia²⁷. W związku z powyższym konieczne będzie stawianie dowódcy odpowiednio wysokich wymagań w zakresie wykorzystania potencjału i specjalistycznej wiedzy członków sztabu. Przede wszystkim zaś jego działania skierowane będą na dążenie do maksymalizacji pewności podejmowanych decyzji, analizę ryzyka w procesach informacyjno-ecyzyjnych²⁸.

W przygotowaniu działań oprócz wiedzy teoretycznej istotną rolę odgrywa zespolenie teorii z praktyką. Prawidłowa teoria jest stymulatorem racjonalnej praktyki²⁹. Stąd też w ćwiczeniach z wykorzystaniem symulacji duży nacisk położyć należy na prawidłowe relacje pomiędzy dowódcą operacji a jego współpracownikami. Istotne jest również otwarcie na nowe pomysły i rozwiązania, gdyż często bezrefleksyjne powielanie „starych i sprawdzonych” metod (nawet gdy były one skuteczne) owocuje spadkiem skuteczności działań.

Wyżej wymienione zasady dowodzenia nie są oczywiście, jedynymi, jakich doszukać można się w literaturze³⁰. Wśród szeregu opisywanych na uwagę zasługują ponadto:

- zasada ekonomii sił – nie może zaangażować w działania więcej sił niż wynika z przeprowadzonej analizy ryzyka. Trzeba rozważyć, które zadania wymagają pełnej koncentracji sił, a które można wykonać (akceptując ryzyko niepowodzenia) minimalnymi siłami;

- zasada rozpoznania – spełnienie wymagań dotyczących wiedzy na temat występujących zagrożeń, zarówno naturalnych, jak i związanych z działaniem przeciwnika (tłumu, przestępcy);

- zasada elastyczności – reakcja w przypadkach wymagających odstąpienia od realizacji założeń wypracowanego planu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji nieprzewidywanych wcześniej lub tych, które pominięto w planowaniu, uznając ryzyko ich wystąpienia za nieistotne. Ważne jest więc, aby każdy wykonawca planu znał zamiary przełożonego i cel działania tak, aby szybkie podejmowanie decyzji czy zmiana organizacji dowodzenia nie powodowały spadku skuteczności działań.

Omówione wyżej zasady również winny znaleźć swoje odzwier-

27 Kręcikij, Wołęjszo, 2007, s. 37.

28 Posobiec, 2008, s.116.

29 Nożko, 1985, s. 228.

30 Por. Michniak, 2005, Kręcikij, Wołęjszo, 2007.

cedlenie w procesie dydaktycznym, w realizowanych podczas ćwiczeń symulacjach.

ZAKOŃCZENIE

Jeżeli postawimy przyszłego dowódcę w założonej sytuacji kryzysowej, pojawiają się następujące elementy: decydent, w tym przypadku osoba szkolona, okoliczności będące przyczyną zaistniałej sytuacji (wywołujące sytuację), zbiór możliwości przyszłego działania oraz kryteria niezbędne do dokonania właściwego wyboru³¹. Niestety sytuacje zazwyczaj niosą za sobą pewien zbiór czynników (zagrożeń) wpływających na kształt sytuacji będących poza kontrolą decydenta. W takiej sytuacji pogłębianie znajomości i umiejętności stosowania zasad dowodzenia w związku z bieżącą analizą ryzyka wydaje się niezbędne do prawidłowej realizacji zadań (zwłaszcza, gdy mamy do czynienia z działaniami Policji mogącymi nieść za sobą konsekwencje polityczne, społeczne i medialne) i jest nie do przecenienia. Bardzo interesującą analizę oczekiwań i zadowolenia ze szkoleń policyjnych przedstawiają w niniejszym tomie K. Dziurzyński i K. Szadecki³².

Dzięki nowoczesnym metodom szkolenia funkcjonariusze będą lepiej przygotowani do pełnienia funkcji dowódczych, mogąc wielokrotnie powtarzać wszystkie warianty działań.

Szkolenia prowadzone w formie symulacji powinny wyrabiać przede wszystkim aktywność dowódcy w poszukiwaniu prostych a jednocześnie skutecznych rozwiązań problemów decyzyjnych. Ćwiczący, mając możliwość współpracy w grupie, obserwowania własnych reakcji w warunkach emocji zbliżonych do rzeczywistych, powinni również nauczyć się pozytywnego myślenia oraz nastawienia na sukces. Silna aktywizacja uczestników szkoleń, kształtowanie pozytywnych postaw przyszłych dowódców, w tym umiejętności sprawnego podejmowania decyzji zgodnych z obowiązującym prawem, jest walorem edukacyjnym, dla którego warto podjąć wysiłki³³.

Eliminacja kryzysów i zapobieganie ich występowaniu jest działaniem stabilizującym system społeczny w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych. Skuteczność takiego działania jest miarą niezawodności systemu bezpieczeństwa państwa. Działanie we wspólnej sprawie jest jednak sku-

31 Górny, 2004, s. 9.

32 Dziurzyński, Szadecki, 2011.

33 Urban, Gudzbeler, Nepelski, Kamka, Rolka, 2009.

teczne dopiero wtedy, gdy wszystkie elementy systemu zgodnie ze sobą współpracują, uzupełniając się wzajemnie. W przypadku, kiedy nie występują zagrożenia, trudno jest ocenić stworzony system bezpieczeństwa. Najlepszym sposobem na dokonanie tego jest regularne przeprowadzanie ćwiczeń, analiza osiągniętych rezultatów i co za tym idzie, ewentualna korekta wypracowanych rozwiązań.

Polskiej Policji postawiono trudne zadanie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego a jednocześnie kreowania wizerunku wysokiego zaufania społecznego oraz zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa z jednoczesną świadomością troszczenia się o gości i uczestników podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”. Proces przygotowania oraz realizacji przedsięwzięcia wymaga od służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny rozwijania metod szkolenia i treningu kadr dowódczych. Jednym ze sposobów przygotowania się do tego zadania jest ciągłe podnoszenie kwalifikacji w zakresie kierowania (dowodzenia) operacjami policyjnymi.

Bezpieczeństwo nie jest już wąską ścieżką, lecz szeroką drogą, którą podążają ludzie, drogą trudną, wymagającą mobilizacji wszystkich służb, instytucji i obywateli.

REFERENCES

- 1) Wolanin J., (2002), *Wybrane elementy zarządzania ryzykiem*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, EDURA, Warszawa.
- 2) http://www.stat.gov.pl/1-1_pow_ludn_stolice_kr_r.xls [data dostępu: 30.10.2011 r.]
- 3) *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
- 4) Stec M., Płoskonka J., Prutis St., Etel L., Srocki St., (1999), *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- 5) Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku, Dziennik Ustaw nr 43 z 2007 roku, poz. 277.
- 6) Augustyniak K., (2001), *Wybrane problemy szkolenia policyjnego*, Wydawnictwo Współ, Szczytno.
- 7) *Mały słownik języka polskiego* (1993), PWN, Warszawa.
- 8) Bernstein P.L., (1997), *Przeciw Bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*, WIG

- PRESS, Warszawa.
- 9) McNamee D., (2004), *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*. Warszawa. Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Łódź.
 - 10) Wolanin J., (2005), *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa, s. 35-39, 368fhg
 - 11) Knight F.H., (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Hart, Schaffner & Marx, Boston.
 - 12) Kaczmarek T., (2005), *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Diffin, Warszawa.
 - 13) Janik P., (2006), *Metoda oceny gminy i powiatu*. Przegląd Pożarniczy nr 2.
 - 14) Dziurzyński K., Sawicki A., (2009) *Doświadczenie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, bnw, Warszawa.
 - 15) Dziurzyński K., Sawicki A., (2010a) *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Bobollanum, Warszawa.
 - 16) Dziurzyński K., (2010b) *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy, Katowice.
 - 17) Maliszewski G., (2006), *Rozważania o metodzie*. Przegląd Pożarniczy nr 7.
 - 18) Arrow K. J., (1979), *Eseje z teorii ryzyka*, PWN, Warszawa.
 - 19) *Podstawy dowodzenia*, [red.] Kręcikij J., Wołęjszo J., (2007), AON, Warszawa.
 - 20) Michniak J.W., (2005), *Dowodzenie w operacjach antykryzysowych i połączonych*. AON, Warszawa.
 - 21) Posobiec J., (2008), *Dowodzenie w warunkach ryzyka i niepewności*, [w:] *Podjęmowanie decyzji w warunkach ryzyka i niepewności*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa.
 - 22) Nożko K., (1985), *Walka o przewagę*, Wydawnictwa MON, Warszawa.
 - 23) Górny P., (2004), *Elementy analizy decyzyjnej*, AON, Warszawa.

- 24) Dziurzyński K., Szadecki K., (2011) *Szkolenia zawodowe funkcjonariuszy policji w ocenie ich uczestników*, [w:] [w:] Magdalena Sitek, Piotr Majer (red.) *Jakość w działaniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy europejskiej*, Wydawnictwo WSGE, Józefów.
- 25) Urban A., Gudzbeler G., Kamka P., Nepelski M., Rolka A., (2009), *Projekt wstępny symulatora dowodzenia działaniami Policji w sytuacjach kryzysowych*. Szczytno. (materiały nie publikowane)



Visegrad Group Safety



ELŻBIETA SZAFRAŃSKA
JERZY SZAFRAŃSKI

THREATS FROM EXTREMIST GROUPS

ZAGROŻENIA ZE STRONY UGRUPOWAŃ EKSTREMISTYCZNYCH

mł. insp. dr Elżbieta Szafrąńska

mł. insp. dr Jerzy Szafrąński

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie

matimarjur@wp.pl

ABSTRACT

Extremism was very limited in the countries of ‘people’s democracy’. It was a result of strong influence of political and police regime. Propaganda information and symbols of different extreme left-wing and right-wing groups were found only in western countries. However, it doesn’t mean that the extremist groups didn’t exist in the 80s. Increased activity of skin-heads (as nationalists) and anarchists (in form of punks) was noticed in the second half of the 80’s and first half of the 90’s. Their activity was associated mainly with groups of football hooligans and music which accompanied them, and to some extent with ideas promoted by them.

Modern extremism is far more dangerous and infects larger and larger groups of youth population with its ideas. What is worse, the phenomenon of extremism becomes more and more ‘mutated’ and resistant to a variety of measures undertaken by the state. Although there is still a lack of social acceptance, the last decade’s events show that extremism is undergoing a slow and continuous process of putting words into action.

Effective countermeasures against extremist practices include the fight with their negative symptoms, which, cannot be limited only to prevention activities or action aimed at making extremist organizations illegal. There is a strong need to create the system for preventing and fighting extremism, similar to that for combatting terrorism. Educational programmes for youngsters, parents and teaching personnel should be of fundamental importance to the issue in question.

KEYWORDS: *security, threat, extremism, terrorism, public order*

WSTĘP

Przed rokiem 1989 ekstremizm w krajach „demokracji ludowej” istniał w bardzo ograniczonej formie, co było skutkiem silnego oddziaływania reżimu politycznego i policyjnego w tych państwach. Ślady symboli oraz informacje propagujące idee różnych grup skrajnie prawicowych i lewicowych można było znaleźć jedynie w państwach zachodnich. Co nie znaczy, że w latach 80. nie funkcjonowały podobne grupy. Wzmoczona aktywność Skinheadów (jako narodowców) oraz anarchistów przypadła na drugą połowę lat 80. i początek 90. Ich funkcjonowanie kojarzono przede wszystkim z grupami pseudokibiców oraz muzyką, która im towarzyszyła, a w niewielkim stopniu z propagowanymi przez nie ideami.

Współczesny ekstremizm staje się coraz bardziej niebezpieczny, zaraża swoimi poglądami coraz szersze rzesze młodzieży. Co gorsza, „wirus” ekstremizmu coraz bardziej się mutuje i uodparnia na różne zabiegi, podejmowane przez państwo. Jak pokazują wydarzenia ostatniej dekady, powoli i konsekwentnie przechodzi od słów do czynów, mimo braku akceptacji wielu grup społecznych.

Czym jest zatem owo zjawisko i jakie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego Polski i Europy? Zgodnie ze słownikiem wyrazów obcych, ekstremizm etymologicznie pochodzi od łacińskiego wyrazu *extremus* i oznacza najbardziej oddalony, ostatni, krańcowy, skrajny punkt¹. Natomiast według słownika języka polskiego, ekstremizm to krańcowość, skrajność; stosowanie ostatecznych środków, by osiągnąć dany cel polityczny bądź ideologicznych². Wielu ekspertów w dziedzinie nauk społecznych jest zdania, że ekstremistyczna myśl i ekstremistyczne środki mogą, ale nie muszą, prowadzić do ekstremistycznych celów. Ponadto, wskazują oni, że to, co dla jednych jest skrajne, czyli jest ekstremizmem, dla innych może być normą.

Roman Tokarczyk definiuje ekstremistę jako osobę, która wyznaje ekstremizm poprzez hołdowanie skrajnym poglądom w określonej sprawie. Jednostkę taką charakteryzuje w swojej działalności sięganie po skrajne, ostateczne środki, w tym przemoc lub terror dla osiągnięcia stawianego celu. Cel natomiast może mieć charakter ideologiczny, społeczny, religijny, polityczny lub ekonomiczny³.

1 J. Tokarski (red.), *Słownik Wyrazów Obcych*, Warszawa 1980, s.181.

2 <http://sjp.pwn.pl/slownik/2456695/ekstremizm>, 24 października 2011.

3 R. Tokarczyk, *Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego*, [w:] *Doktryna i ruch współczesnego ekstremizmu politycznego*, E. Olszewski, (red.), Lublin 2004, s. 15-16.

Krzysztof Karolczak wskazuje cechy charakteryzujące każdy ekstremizm:

- uproszczenia w widzeniu świata i jego perspektyw, manichejskie postrzeganie rzeczywistości;
- monokausalne łączenie zła z „naturalnym wrogiem”, czy w zależności od miejsca i czasu: cudzoziemszczyzną, komunizmem, faszyzmem, liberalizmem, „niższymi rasami”, inną religią itp.;
- używanie pojęć „dobra ogółu”, „zabezpieczenia zasadniczych interesów narodowych” maskujących istotę totalitarnych celów;
- idealizacja społecznych i kulturowych tradycji społeczeństw, w których głoszona jest ekstremistyczna idea;
- eksponowanie szczególnej roli („przeznaczenia”) zwolenników ekstremistycznej idei i członków takich ruchów w rozwoju społeczeństw i przeobrażeniach współczesnego świata;
- wykorzystywanie wszelkich dostępnych metod (przede wszystkim z arsenału socjotechniki, niestroniących również od używania rozwiązań siłowych) do propagowania własnej idei.⁴

W ostatnim czasie w wielu krajach Europy wzrasta liczba incydentów z użyciem przemocy realizowanych przez skrajne lewicowe lub prawicowe grupy. Podczas organizowanych przez nie akcji protestacyjnych, manifestacji czy zamieszek ekstremiści stosują przemoc wobec Policji lub grup społecznych spokojnie manifestujących swoje odmienne poglądy, przynależność rasową czy orientację seksualną. Powtarzające się wydarzenia tego typu oraz ich skala świadczą o rosnącej gotowości tych grup do stosowania przemocy w swojej działalności, która może przejawiać się jako akty terrorystyczne.

Odnutowywane przez służby specjalne i policje państw europejskich coraz liczniejsze przypadki przestępczości nacechowane ekstremizmem wymuszają jednak reakcję polityków i przyczyniają się do zmiany podejścia opinii publicznej do tego problemu. Podejmowane są prace nad specjalnymi strategiami działań władz wobec wszelkich przejawów ekstremizmu na szczeblach centralnym i lokalnych oraz jednakowego traktowania wszystkich ekstremizmów.

W lipcu br. w Brukseli odbył się zwołany przez polską prezydencję

⁴ K. Karolczak, *Uwarunkowania i źródła ekstremizmu politycznego*, [w:] *Doktryna i ruch współczesnego ekstremizmu politycznego*, (red.) E. Olszewski, Lublin 2004, s. 39-41.

antyterrorystyczny szczyt. Była to odpowiedź przewodnictwa na wydarzenia w Norwegii⁵. Eksperci ds. terroryzmu i wolnego rynku debatowali nad zwiększeniem kontroli swobodnego obrotu chemikaliami, które mogą posłużyć do ataków realizowanych przez ekstremistów.

Nad radykalizacją nastrojów w Europie oraz nasilającym się ekstremizmem debatowali również we wrześniu ministrowie ds. wewnętrznych i sprawiedliwości Unii. Na polski wniosek zwołano bowiem dodatkowy szczyt Rady Europy. Podczas spotkania przedstawiciele państw Unii zaproponowali przyjęcie zmian w unijnych przepisach dotyczących obrotu i śledzenia na rynku UE substancji chemicznych, które mogą służyć do celów przestępczych, np. konstrukcji bomb.

Należy podkreślić, że jak do tej pory organizacje i grupy ekstremistyczne na świecie przejawiają o wiele większą aktywność niż im podobne ugrupowania działające w Polsce. Działają bowiem o wiele bardziej zdecydowanie, agresywnie i stwarzają większe zagrożenie. Zagraniczne organizacje ekstremistyczne tworzą również oddziały w innych państwach, m. in. w Polsce. Dzięki temu rozszerzają swój zasięg, pozyskując nowych członków i sympatyków. Przykładami są *Blood & Honour, Combat – 18, Kościół Twórcy*.

1. CHARAKTERYSTYKA UGRUPOWAŃ EKSTREMISTYCZNYCH W POLSCE

Badania wielu ośrodków naukowych wskazują, że obecnie na terenie Polski działają różne ugrupowania, skrajnie prawicowe, neofaszystowskie oraz ugrupowania skrajnie lewicowe i anarchistyczne, których działalność

5 22 lipca 2011 r. w Norwegii - miały miejsce dwa zamachy. Pierwszy o godz. 15:20 - wybuch bomby w Oslo przy Regjeringskvartalet przed biurem premiera Jensa Stoltenberga oraz innymi budynkami rządowymi. Eksplozja zabiła 8 osób i raniła kilkanaście. Drugi atak miał miejsce niecałe dwie godziny później na terenie obozu dla młodzieży zorganizowanego przez organizację młodzieżową Norweskiej Partii Pracy na wyspie Utøya leżącej na jeziorze Tyrifjorden, w czasie którego zabitych zostało 68 osób. Sprawcą obydwu ataków okazał się 32-letni Anders Behring Breivik. Zbrodnia była najprawdopodobniej motywowana politycznie. Szef norweskiej policji Roger Andresen określił Breivika jako „chrześcijańskiego fundamentalistę”. W przeszłości Breivik był członkiem Partii Postępu (FrP), jednak opuścił ją po tym, jak jego poglądy, jak oceniła partia, stały się zbyt radykalne. Należał do konserwatywnego, przyjmującego tylko chrześcijan nurtu masonerii skandynawskiej, lecz został wykluczony z niej po dokonaniu masakry. Breivik posiadał zarejestrowaną firmę rolniczą, co dawało mu dostęp do nawozów i innych materiałów zawierających substancje potrzebne do budowy bomb, których część zamówił w Polsce. Był także członkiem klubu strzeleckiego i miał legalnie zarejestrowaną broń palną. Nie miał wcześniej żadnych konfliktów z prawem, nie licząc mandatów drogowych.
[Http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_\(2011\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_(2011)); 3 listopada 2011 r.

stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z uwagi na dużą płynność nie można precyzyjnie określić liczby członków oraz sympatyków tych organizacji, zwłaszcza, że część z nich nie posiada cech w rozumieniu pojęcia „organizacja” czy „zorganizowana grupa”. Nie mają bowiem ugruntowanych struktur, wyrazistych i jednoznacznych przywódców czy programów działania.

Analiza działalności ugrupowań ekstremistycznych w Polsce oraz prognozy ekspertów dotyczące ich rozwoju budzą poważne obawy co do potencjalnych skutków ich dalszego funkcjonowania. Liczebność wielu z nich, jeszcze kilka lat temu, nie przekraczała kilkudziesięciu członków i tyleż samo sympatyków. Obecnie niektóre zrzeszają ponad tysiąc członków i przyciągają swoimi programami tysiące sympatyzujących osób. Jeszcze niedawno działały w ukryciu, dzisiaj uczestniczą w wielu oficjalnych imprezach lub są ich organizatorami. Kilka lat temu obawiano się agresji i przemocy w ich słowach, obecnie boimy się agresji i przemocy w ich czynach. Postępująca agresja w aktywności wielu skrajnych ugrupowań rodzi również obawy użycia przez te grupy różnych skrajnych form przemocy, w tym terroryzmu.

Do najbardziej znaczących i największych ugrupowań neofaszystowskich działających w Polsce należą obecnie:

- Blood&Honour (Krew i Honor);
- Combat 18 (Walka 1 – Adolf, 8 – Hitler);
- Word Church of the Creator (Światowy Kościół Twórcy).

Natomiast główną siłą ugrupowań skrajnie prawicowych stanowią:

- Narodowe Odrodzenie Polski;
- Obóz Narodowo – Radykalny;
- Stowarzyszenie Nacjonalistyczne Zadruga;
- Falanga;
- Opcja Socjalnarodowa.

Blood&Honour (Krew i Honor) to międzynarodowa organizacja skupiająca osoby o poglądach nazistowskich i rasistowskich (często wywodzących się z subkultury *skinheads*). Oddział polski współdziała z podobnymi grupami w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii, Czechach oraz na Węgrzech i w Serbii. Obecnie idea B&H propagowana jest za pośrednictwem Internetu – portalu www.bhpoland.org i powiązanej z nią witryny www.redwatch.info, gdzie ciągle jest aktualizowana lista proskrypcyjna

osób uznanych przez B&H za „wrogów” i „zdrajców rasy”. Ponadto reaktywowany został portal www.rozjebusy.info, na którym zamieszczane są fotografie oraz dane osób kiedyś związanych z ruchem, ale które, zdaniem B&H, ruch ten zdradziły. Rozpowszechnianie takich poglądów w sieci jest możliwe, gdyż strony www zamieszczone są na amerykańskich serwerach (często zmienianych). W USA prawo do publicznego wyrażania (również takich) poglądów daje I poprawka do Konstytucji. Mimo wysiłków podejmowanych przez polskie organy ścigania, powyższe strony są ciągle aktywne. W Polsce do 2005 roku ugrupowanie to liczyło ok. 30 aktywistów i 200 sympatyków. Obecnie ich ilość zwiększyła się kilkukrotnie i wynosi odpowiednio ok. 200 i ponad 1000. Trudno jest określić ich dokładną liczbę, gdyż zarówno aktywiści, jak i sympatycy w obawie przed działaniami służb i Policji działają w ukryciu.

Kolejnym, istotnym z punktu bezpieczeństwa państwa, ugrupowaniem jest **Combat 18 (Walka 1 – Adolf, 8 – Hitler)**. Ta terrorystyczna bojówka neofaszystowska powiązana jest z B&H, której centrala mieści się w Wielkiej Brytanii. Organizacja wsławiła się podpaleniami i podkładaniem bomb w dzielnicach emigrantów oraz klubach gejowskich w Londynie w latach 90.⁶

O Combat 18 trudno mówić jako o organizacji, ponieważ grupa ta opiera się na idei *leaderless resistance*, co oznacza zbiór wielu komórek odizolowanych od siebie w celu konspiracji, połączonych jednym celem - ogólnonarodowym powstaniem (można zatem mówić o sieciowym charakterze grupy). Droga do celu, sposoby jego realizowania są ogólnie narysowane i dostępne. Działania podzielone są na kilka faz, ale tak naprawdę nikt nie wydaje nikomu rozkazów, każdy wie, jaki jest cel, każdy musi znaleźć sposób na jego osiągnięcie.

W Polsce Combat 18 odpowiada głównie za „ochronę” koncertów zespołów neofaszystowskich i występuje razem z B&H. Członkowie tego ugrupowania nie komunikują się ze sobą, nie organizują wieców, spotkań ani poligonów. Starają się jak najskuteczniej zakonspirować swoją działalność. Szczególnie w kwestii wzajemnego przekazywania informacji. Żadnych telefonów, SMS-ów, maili, listów, żadnych pośredników, rozmów

⁶ 17 kwietnia 1999 r. po raz pierwszy członkowie Combat 18 podłożyli bombę. Wybuchła w londyńskiej dzielnicy imigrantów Brixton. 24 kwietnia kolejny ładunek eksplodował w Brick Lane we wschodnim Londynie. 30 kwietnia trzecia bomba wybuchła w odwiedzonym przez gejów pubie The Admiral Duncan. Zginęły trzy osoby, ponad sto zostało rannych. Sprawcą zamachu był 22-letni David Copeland, fanatyczny kibic i członek ugrupowania Combat 18.

przy osobach trzecich. Obowiązuje reguła spotkań w cztery oczy. Do roku 2006 liczbę członków liczono na ok. 100 w tym ok. 20 aktywistów i kilkuset sympatyków. Obecnie trudno jest określić dokładną liczbę członków tego ugrupowania w Polsce. Eksperci twierdzą, iż liczby te wzrosły kilkakrotnie.

Inną grupą o dużym potencjale zagrożenia ekstremizmem jest **Word Church Of The Creator**, czyli Światowy Kościół Twórcy, Kościół Stworzyciela, znana także jako Creativity Movement. To pseudoreligijna grupa rasistowska i neofaszystowska, nawiązująca do Ku Klux Klanu. Światowy Kościół Twórcy założony w 1973 r. jest oficjalnie zarejestrowany w USA jako związek religijny.

Oddział Kościoła Twórcy działa także w Polsce, mniej więcej od połowy 2001 r., choć szczegóły na temat jego aktywności nie są znane. Wiadomości dotyczące funkcjonowania tego ugrupowania w języku polskim dostępne są na stronie www.tworca.org (generalnie jest to strona anglojęzyczna), do której link zamieszczony jest także na stronie www.bhpoland.org.

Grupa ta prowadzi szeroką działalność w Internecie. Jej celem jest obrona białej rasy przed „żydami, murzynomami i innymi błotnymi rasami”, które rozwijają swój ogólnoswiatowy spisek. Hitler był - zdaniem jej ideologów - zbyt powściągliwy w swoich działaniach i w swoich manifestach. Zapewniają, że „Hitler dokonał wiele dla Białej Rasy, ale niestety nie zламаł kręgosłupa żydowskiego potwora”. Innym ograniczeniem Führera było to, że dbał tylko o interes Niemców, podczas gdy Kościół Twórcy troszczy się o dobro całej białej rasy⁷.

Znaczącą pozycję wśród ugrupowań skrajnie prawicowych zajmuje **Narodowe Odrodzenie Polski (NOP)** - organizacja o charakterze narodo-radykalnym i nacjonalistycznym. Symbolem NOP jest tzw. falanga, czyli stylizowany rysunek ręki trzymającej miecz. NOP działa na kilku płaszczyznach, jest także współzałożycielem międzynarodowego forum International Third Position (Międzynarodowa Trzecia Pozycja – międzynarodówka faszystowska mająca oddziały m.in. w Anglii, Rumunii, Hiszpanii oraz we Włoszech, z którą stowarzyszona jest też niemiecka NPD). Jest również członkiem Europejskiego Frontu Narodowego, który grupuje europejskie partie nacjonalistyczne. Organizacja posiada oficjalny organ prasowy - pismo „Szczerebiec”. W ostatnim czasie organizacja wydaje nowe - „17”. Podczas spotkań, dyskusji, manifestacji i pikiet NOP promuje swoją ideologię. Flagową akcją NOP jest „Zakaz pedałowania”.

⁷ Por. L. M. Nijakowski, *Neofaszizm za rogiem*; <http://www.racjonalista.pl>, 27 października 2011.

Manifestacja, podczas której grupa wyraża swoje negatywne zdanie na temat homoseksualistów. Hasło to jest głoszone zawsze, praktycznie podczas każdej manifestacji lub spotkania. Organizacja opowiada się również za wprowadzeniem kary śmierci m.in. za morderstwa, pedofilię, gwałty czy handel narkotykami. Postuluje też wyjście Polski ze struktur NATO i UE. Jedną ze znaczących akcji przeprowadzonych przez NOP w ostatnim czasie była „Aborcja Prawdziwy Holokaust”, m.in. za pośrednictwem plakatów (zdaniem opinii publicznej o bardzo kontrowersyjnej treści) i ulotek.

NOP organizuje cyklicznie Narodowo - Rewolucyjny Obóz Letni Trzeciej Pozycji „Krzyż i Miecz” – przedstawiany jako „survivalowy”, jednak ma on charakter paramilitarnego szkolenia połączonego z indoktrynacją i zapoznawaniem jego uczestników z programem organizacji i deklaracją Trzeciej Pozycji. NOP wspólnie z ONR organizuje manifestacje z okazji świąt narodowych 3 maja i 11 listopada. Ostatnio organizowane przez NOP demonstracje były, według ich organizatorów, pokazem jedności środowisk narodowych. Wzięło w nich udział ponad 500 osób. Aktualności i wydarzenia z „życia” partii zamieszczone są na stronie www.nop.org.pl. W 2005 roku organizacja liczyła ok. 50 członków i kilkuset sympatyków. Aktualnie stan osobowy trudno sprecyzować. Ekspertcy oceniają, że organizacja może liczyć ok. 800 członków i ok. 1000 sympatyków.

Obóz Narodowo – Radykalny (ONR) to radykalna organizacja (skupiająca głównie młodzież), nawiązująca do działalności przedwojennego ruchu o tej samej nazwie. Posiada strukturę składającą się z Brygad, odpowiadających podziałowi administracyjnemu kraju, Oddziały – w większych miastach i Placówki – w mniejszych miejscowościach. Bieżąca działalność ONR przedstawiana jest za pośrednictwem stron www.onr.h2.org i www.nacjonalista.org. Organizuje wystąpienia publiczne (manifestacje, pikety), często w formie kontrdemonstracji do organizowanych przez środowiska lewicowe. Istotny wpływ na działalność członków ONR-u miało wydane przez Sąd Rejonowy w Strzelcach Opolskich w lutym 2008 r. postanowienie o umorzeniu postępowania prowadzonego przeciwko trzem członkom ugrupowania, oskarżonym o czyn z art. 256 kk. Osoby te, po złożeniu kwiatów pod Pomnikiem czyny Powstańczego na Górze Św. Anny wykonały, w ocenie Sądu, gest tzw. „salutu rzymskiego”, choć powszechnie jest on uznawany za pozdrowienie nazistowskie, a biegły powołany w sprawie stwierdził, iż zachowanie członków ONR-u wypełnia znamiona czyny z art. 256 kk. Ostatecznie, po złożeniu przez prokuraturę zażalenia na decyzję Sądu Rejonowego, Sąd Okręgowy w Opolu wydał wyrok ska-

zujący. Mimo to, członkowie ONR-u odebrali orzeczenie sądu pierwszej instancji jako akceptację swojej działalności i podczas uroczystości w 2008 r. ponownie wykonali kontrowersyjny gest. Dopiero w 2009 r., po ponownym wydaniu wyroku skazującego, uroczystości z udziałem przedstawicieli ONR-u i NOP-u były skromne, nie zarejestrowano demonstracyjnych gestów w formie pozdrowienia nazistowskiego. W 2007 r. Prokuratura Okręgowa w Opolu złożyła wniosek do Sądu Rejonowego w Opolu o rozwiązanie ONR z Brzegu (gdyż ONR z Brzegu jako jedyny oddział ugrupowania był oficjalnie zarejestrowany jako stowarzyszenie). 12 października 2009 r. Sąd Rejonowy w Opolu zdelegalizował powyższe stowarzyszenie, działając na podstawie art. 13 i 58 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odłamem organizacji, działającym „lokalnie” na terenie Podhala, Orawy i Spisza jest **Stowarzyszenie Obóz Narodowo – Radykalny Podhale**, który posiada własne, niezależne władze, finanse i struktury. Założony w Zakopanem w 2004 r. ONR - Podhale współdziała z ogólnopolskim ONR, zachowując odrębność organizacyjną. Ugrupowanie brało udział m.in. w V Edycji rajdu im. Jana Mosdorfa (26-27 września 2009 r.)⁸.

Zainteresowanie młodzieży ideologią o charakterze narodowym sprzyja powstawaniu nowych ugrupowań. Jednym z nich jest **Nacjonalistyczne Stowarzyszenie Zadruga**⁹, które powstało w 2006 r. we Wrocławiu. Nazwą grupa odwołuje się do ideologii Zadrugi, działającej w okresie międzywojennym. Jej symbolem jest toporzeł, także zaczerpnięty z organizacji

8 W dniach 26 -27 września 2009 r. Obóz Narodowo – Radykalny Podhale zorganizował V edycję Rajdu im. Jana Mosdorfa. Organizatorom Rajdu przyświecały następujące założenia: uczczenie 66 rocznicy śmierci Jana Mosdorfa działacza narodowego, członka przedwojennych struktur MW, OWP, SN, przywódcy ONR, więźnia niemieckiego obozu koncentracyjnego Auschwitz, a zarazem propagowanie aktywnego spędzania czasu.

9 Zadruga – polska organizacja o charakterze narodowym, antyklerykalna i odwołująca się do rodzimej kultury i wierzeń, założona w 1935 roku przez Jana Stachniuka. Liczyła ok. 300 osób.

Zadruga stanowiła najbardziej prężny ruch neopogański w okresie międzywojennym. W latach 1937-1939 organizacja wydawała pismo „Zadruga”. Czołowymi działaczami organizacji byli Jan Stachniuk oraz Antoni Wacyk. Po wojnie organizacja oskarżona została przez władze komunistyczne o faszyzm i zdelegalizowana. Odnowiona po roku 1956 jako nieformalne Stowarzyszenie Intelaktualne „Zadruga”. Duchowym przewodnikiem odnowionej Zadrugi był Antoni Wacyk. Po roku 1989 roku do ideologii Zadrugi odwołują się między innymi następujące organizacje: Nacjonalistyczne Stowarzyszenie Zadruga (powstałe w 2006 roku we Wrocławiu) prowadzone przez Dariusza Petryka, Stowarzyszenie na rzecz Tradycji i Kultury „Niklot”, Stowarzyszenie „Świaszczyca”, Zakon Zadrugi Północny Wilk, Wydawnictwo Toporzeł, Unia Społeczno-Narodowa oraz Zrzeszenie Wiary Rodzimej. Do dorobku Zadrugi odwołuje się także Front Narodowo-Robotniczy i *Tygodnik Ojczyzna*. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Zadruga_\(organizacja\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zadruga_(organizacja)) 28 października 2011 r.

przedwojennej. Zadruza dąży do „rewolucji panslawistycznej”, mającej na celu zjednoczenie wszystkich Słowian i utworzenie Sławii jako przeciwwagi dla UE. Zadruza uczestniczy w manifestacjach organizowanych przez NOP i ONR (np. 11 listopada 2009 r. w Warszawie). Przedstawiciele tego ugrupowania uczestniczyli w 2007 r. w obchodach upamiętniających czyn powstańczy na Górze Św. Anny, gdzie jego członkowie wspólnie z przedstawicielami ONR wykonali gest tzw. pozdrowienia faszystowskiego.

W ostatnim czasie uaktywniła swoją działalność **Opcja Socjalnarodowa (OSN)**. Za pośrednictwem strony internetowej www.osn.pev.pl aktywiści próbują werbować członków i zdobywać sympatyków. Prowadzone analizy wskazują, że cel ugrupowania został osiągnięty. Systematycznie powiększa się grono sympatyków i członków grupy, za czym przemawia rozbudowywanie poszczególnych zakładek na stronie internetowej i tworzenie nowych jednostek terenowych. Członkowie OSN skupieni byli początkowo na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, teraz znajdują się również w świętokrzyskiem i mazowieckiem. Działalność OSN sprowadza się głównie do akcji ulotowych, tj. naklejania bądź rozrzucania, zwykle w centrach miast, ulotek z napisami gloryfikującymi białą rasę i białą rodzinę, a w ubiegłym roku zachęcających do bojkotu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Na stronie internetowej zawarty jest program ugrupowania oraz przedstawione dokładnie akcje plakatowe – ile i gdzie jakich ulotek naklejono, co „oczywiście” spotkało się ze „zrozumieniem” i „poparciem” ze strony lokalnych społeczności. Strona internetowa OSN działa na polskim serwerze.

Prawdopodobnie na początku 2009 r. powstało nowe ugrupowanie o profilu narodowym **Falanga**. Falanga powstała po rozłamie w Brygadzie mazowieckiej ONR, a jej twórcą i przewodniczącym jest wcześniejszy koordynator Brygady mazowieckiej. Celem ugrupowania jest „przypomnienie Polakom o czasach ich wielkiej przeszłości, by potrafili myśleć o przyszłości Polski bez kompleksów. Wskrzeszenie tej dumy jest także teraz naszym zadaniem”- twierdzą czołowi działacze Falangi. Inspiracją dla tej organizacji są działania Romana Dmowskiego, gen. Franco, B. Piaseckiego, B. Mussoliniego. Falanga jest otwarta na współpracę z ONR, NOP oraz Młodzieżą Wszechpolską. Ugrupowanie często demonstruje tzw. „salut rzymski”, jednakże nie w trakcie oficjalnych uroczystości, lecz w ramach własnych spotkań. Jak twierdzi lider Falangi, „sprawa narodowa nie potrzebuje za wszelką cenę męczenników prawej dłoni z wyrokami. Jak twierdzą aktywiści, „... w Falandze salut będzie obecny, ale na zebraniach, kongresach

i uroczystościach organizowanych przez nas, a nie przez władze, które tylko czekają, aż im się podłożymy...”. Aktualności ugrupowania można znaleźć na stronie internetowej www.falanga.boop.pl/. W odróżnieniu od innych ugrupowań skrajnie prawicowych zarówno serwer, jak i domena powyższej strony znajdują się w Polsce. W zakładce *Idea* znajduje się manifest, czyli program ugrupowania, zakładający powstanie Wielkiej Polski, gdzie Naród będzie wyznawał wiarę katolicką, należy również znacjonalizować strategiczne sektory gospodarki, popierać asymilację przyjeżdżających Polaków z Kresów Wschodnich (wschodnia granica nie jest sprawiedliwa), stworzyć silną i nowoczesną armię, wystąpienie ze struktur NATO i UE, które mają odbierać Polsce suwerenność oraz kierować się hasłem: „nie Irlandia, nie Chicago – praca w Polsce dla Polaków”. Organizacja rozwinęła dotychczas terenowe struktury zwane Dzielnicami. Oprócz intensywnej akcji werbunkowej (prowadzonej m.in. na terenie UKSW oraz za pośrednictwem koordynatorów terenowych) Falanga przeprowadza również akcje manifestacyjne i protestacyjne, np. podczas parady równości w Warszawie i Marszu Tolerancji w Krakowie, plakatowania i graffiti. Z racji wcześniejszych kontaktów lidera działacze Falangi nawiązali już kontakty z nacjonalistami w Czechach i na Słowacji, gdzie delegacja ugrupowania uczestniczyła ostatnio w manifestacjach środowiska skrajnie prawicowego. Aktywiści Falangi i osoby ze ścisłego kierownictwa to przeważnie ludzie młodzi. Często poruszają się wyposażeni w ręczne miotacze gazu, paralizatory. W opinii ekspertów Falanga może się rozrastać, a jako nowe ugrupowanie na scenie narodowej prowadzić inne niż dotychczas, bardziej medialne i radykalne formy aktywności.

Oprócz manifestacji członkowie i sympatycy ugrupowań skrajnie prawicowych i neofaszystowskich organizują na terenie Polski koncerty zespołów rodzimej sceny *Rock Against Communism* (RAC)¹⁰, jak również

¹⁰ *Rock Against Communism*, (RAC) (ang. *rock przeciw komunizmowi*) – ruch w muzyce rockowej. W zakresie muzycznym zawiera się w dość szerokiej przestrzeni między rockiem klasycznym a black metalem. Tekstowo RAC to zarówno patriotyczne ballady, jak i agresywny black metal. Teksty piosenek często odnośną się do wartości, takich jak ojczyzna, naród a część naradowo-socjalistyczna także do rasy. Nawołują do walki z ruchami lewicowymi. Scena RAC utożsamiana jest często z poglądami faszystowskimi, nazistowskimi bądź nacjonalistycznymi. Scena nazistowska RAC posługuje się często cyframi 88, które są skrótem słów „Heil Hitler”, bądź w połączeniu z 14 (14/88) oznaczają Czternaście Słów i 88 Spostrzeżeń opracowanych przez Davida Lanea. Jednak, mimo że część jej przedstawicieli można określić jako faszystów lub neonazistów, błędne byłoby stwierdzenie, że cała scena propaguje ideologię faszystowską czy nazistowską. W Polsce zdecydowanie większa jest scena NR (narodowo radykalna) promująca katolicyzm, patriotyzm, wartości narodowe i konserwatyzm. Nazwa wywodzi się od serii koncertów zorganizowanych w latach 80. w Wielkiej Brytanii jako

„artystów” z zagranicy. O ile informacje o samym fakcie zorganizowania koncertu pojawiają się na stronach internetowych, to już samo miejsce koncertu, a czasem i jego data nie są przeznaczone do publicznej wiadomości; te dane przekazywane są indywidualnie zainteresowanym albo poprzez sms-y, albo e-mailem. Te „środki ostrożności”, powodujące pewne zakonspirowanie koncertu wynikają m.in. z tego, że czasem wśród zaproszonych zespołów są te zakazane, jak to było w przypadku koncertu brytyjskiego zespołu *No Remorse* na Podlasiu w 2007 r. Organizowane koncerty służą również dystrybuowaniu płyt CD i gadżetów związanych nie tylko z samymi zespołami, ale również ogólnie ruchem skrajnie prawicowym i neofaszystowskim. Przyjazdy do Polski nazi-rockowych zespołów muzycznych mogą skutkować zwiększeniem częstotliwości organizowanych koncertów tych grup. Wytwarzanie na terenie RP płyt CD z utworami zawierającymi treści nazistowskie nawołujące do nienawiści na tle rasowym, wyznaniowym czy narodowościowym – jak twierdzą eksperci - może spowodować powstanie w naszym kraju międzynarodowej bazy dystrybucji materiałów propagandowych. W takiej sytuacji nie można wykluczyć, że pogłębianie współpracy członków ruchu neofaszystowskiego skrajnie prawicowego z cudzoziemcami przyczyni się do zwiększenia samych sympatyków tych ugrupowań oraz liczby osób zajmujących się tym procederem, a zacieśnianie takiej współpracy może prowadzić do powstania międzynarodowej grupy przestępczej.

W ciągu ostatniej dekady, w polskim ruchu narodowym, powstaje wiele lokalnych „autonomicznych” inicjatyw. Jak podają autonomiczni nacjonalisci na portalu o nazwie i adresie www.answ.wordpress.com: „... *autonomiczny nacjonalizm jest formą działania, nie ideologią samą w sobie. Jest to forma działania spopularyzowana już w wielu krajach przez młodych patriotów nie należących do oficjalnych organizacji nacjonalistycznych. W Polsce ruch ten wzbudza coraz większe zainteresowanie. Autonomiczni, inaczej niezależni, wolni od scentralizowanych organizacji i partii politycznych. Nasze działanie oparte ma być na zasadzie oporu bez przywódcy. Jest w naszym kraju wielu młodych ludzi wyznających wartości nacjonalistyczne, nastawionych krytycznie do otaczającej nas rzeczywistości, ale jednocześnie nie działających aktywnie w żadnej z organizacji narodowych. Są również ludzie, którzy z różnych powodów opuszczają szeregi danej organizacji, by wstąpić do innej bądź założyć kolejną ogólnopolską grupę zarządzaną*

reakcja na akcję „Rock przeciw rasizmowi”. Koncerty te były zainspirowane przez Iana Stuarta, lidera zespołu Skrewriwer. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Rock_Against_Communist](http://pl.wikipedia.org/wiki/Rock_Against_Communist); 28 października 2011 r.

z centrali. Niektóre z organizacji mogą pozostawać w mniejszym lub większym sporze z przeróżnych powodów, od niezgody co do form współpracy, po osobiste aspiracje liderów. Organizacje ogólnopolskie, zarządzane z centrali, są również w większym stopniu wystawione na działalność wrogich grup z zewnątrz. Aby uniknąć podobnych problemów i aby zmobilizować do działania osoby, które nie chcą należeć do scentralizowanych organizacji, wybraliśmy inną drogę. To działalność małej grupy aktywnej w obrębie swojego miasta bądź regionu. Niezależnej od żadnych decyzji z góry. Jako w pełni niezależna grupa możemy realizować własne pomysły bez niczyjej ingerencji. (...) Zaletą lokalnych, niezależnych od siebie grup jest również to, że rozbicie lub zaprzestanie działalności jednej z nich nie oznacza końca działalności innej. Strategia ta stosowana skutecznie w wielu krajach pozwala uaktywnić grupy biernych nacjonalistów, luźno powiązać je ze sobą, by współpracowały razem przy większych inicjatywach, jednocześnie pozostawiając im maksimum swobody działania w swoim regionie. Formy działania autonomicznych nacjonalistów w zależności od ich liczebności i możliwości w danym regionie są różne. Jako mała grupa lokalna nie pretendujemy do miana "konkurencji" dla organizacji narodowych (...). W obrębie swojego miasta nacisk kładziemy na propagandę, klejenie plakatów, ulotek, „wlepek” oraz coraz bardziej popularne wśród nacjonalistów malowanie szablonów i graffiti jako formy przekazu idei i kreatywną formę oporu. Ważne jest również tworzenie własnych, niezależnych mediów, od drukowanych magazynów, po strony internetowe prezentujące i afirmujące nacjonalizm, przeciwstawne manipulacjom mediów głównego nurtu”.

Inicjatywy takie rozwinęły się m.in. w Stalowej Woli (opisana powyżej), w Toruniu - www.inicjatywa14.net, w Małopolsce - www.galicianwhitedevils.blogspot.com, śląskie - www.bialeorly14.blogspot.com, łódzkie - www.narodowalodz.blogspot.com, pomorskie - www.narodowykwidzyn.wordpress.com i inne.

Szczególną uwagę należy zwrócić na członków ugrupowań skrajnie prawicowych i neofaszystowskich, którzy są silnie powiązani z pseudokibicami i wśród których prowadzą akcję werbunkową i mogą powodować poważne zagrożenie dla organizacji EURO 2012 w Polsce, jak i na Ukrainie. W sieci funkcjonuje sporo witryn obrazujących powiązania między tymi społecznościami, np. www.fanatyczni.pl, www.rightsidearena.blogspot.com, www.drogalegionisty.ovh.org i inne. Za pośrednictwem m.in. tych stron można zaopatrzyć się w różne gadżety z motywem narodo-sportowym (ubrania, smycze, szaliki) oraz dowiedzieć o ostatnich starciach z policją.

Skrajny ruch lewicowy w Polsce, podobnie jak nacjonalistyczny, nie jest jednorodny. Można w nim wyróżnić nurty: anarchistyczny, pacyfistyczny, alterglobalistyczny, ekologiczny i inne. Nie jest to anarchizm w czystej postaci. Ruchy te należałyby raczej określić jako neoanarchistyczne. Podobnie jak ugrupowania nacjonalistyczne ruch lewicowy skupia głównie młodzież studencką i licealną. Wynika to z faktu, iż obecnie w Polsce, podobnie jak w innych krajach, subkultury młodzieżowe upolityczyły się. W środowisku anarchistycznym działa głównie młodzież z subkultury punk, skupiająca się wokół muzyki rock, punk-rock, havy i blackmetal, rap. Działa również odłam *skinheadów*, tzw. *sharp*, czyli skinheadzi przeciwko uprzedzeniom rasowym oraz *Antifa*, czyli *Anti Nazi Front*. W środowisku młodych anarchistów usiłowała przewodniczyć Międzymiastówka Anarchistyczna. Anarchiści jednak z założeń ideologicznych przeciwstawiają się wszelkim formom władzy i niesprawiedliwości. Obecnie działają one (głównie w większych miastach Polski) jako niezależne grupy zrzeszone w Federacji Anarchistycznej.

Anarchiści za najważniejszą wartość uznają wolność każdej jednostki, której warunkiem jest zniesienie władzy państwa, kapitału i religii. Według nich państwo jako instytucja wyklucza wolność i równość, dlatego trzeba eliminować jego struktury i wpływy. Anarchizm jest doktryną, która odrzuca wszelkie formy państwa, rządu i prawa w życiu społecznym, uznającą zupełną, nieskrępowaną żadnym przymusem zewnętrznym wolność jednostki. Jednym ze sposobów osiągnięcia celów przez anarchistów jest organizowanie demonstracji i pikiet. Środowiska anarchistyczne, obok swoich idei, propagują także akcenty antyfaszystowskie i antyrasistowskie.

Obecnie do najbardziej znaczących organizacji anarchistycznych i antyfaszystowskich działających w Polsce można zaliczyć:

- Federację Anarchistyczną;
- Komitet Wolny Kaukaz;
- SHARP;
- Anty Nazi Front;
- Radykalną Akcję Antyfaszystowską;
- Grupę Anty Nazistowską;
- Inicjatywę Stop Wojnie.

Najliczniejszą obecnie organizacją anarchistyczną jest **Federacja Anarchistyczna (FA)**. W jej skład wchodzi zarówno grupy, jak i osoby

indywidualne. Nie stawiają żadnych wymagań, nie nakładają do podpisywania jakichkolwiek deklaracji ani wpłacania składek. Zgodnie z ich założeniami nie są partią, stowarzyszeniem, a jedynie nieoficjalną grupą działającą na zasadach całkowitej dobrowolności.

FA - jak deklarują jej członkowie - jest federacją grup i jednostek, które podejmują działania na rzecz wolności, równości, pokoju, sprawiedliwości, samorządności i solidarności. Sprzeciwia się władzy, hierarchii społecznej i wyzyskowi. Aktywnie uczestniczy w działalności mającej na celu realizację powyższych idei, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnopolskim. Zajmuje się organizacją manifestacji (np. pierwszomajowych) przeciwko represji i przemocy policji, antyfaszystowskich. Walczy o prawa pracownicze, ucznia i studenta oraz o swobody obywatelskie. Wielu działaczy jest też aktywnie zaangażowanych w walkę z degradacją środowiska naturalnego.

Federacja Anarchistyczna złożona jest z sekcji. „Sekcja FA to samorządna grupa ludzi, którzy zadeklarowali chęć wstąpienia do FA, stanowiąca jednostkę organizacyjną, podejmująca uchwały wewnątrz grupy, przyjęta na zjeździe FA do Federacji Anarchistycznej”. Grupa, która chciałaby przystąpić do FA, zgłasza taką chęć na najbliższym zjeździe. Każdej sekcji przysługuje prawo do jednego głosu. Decyzja o przyjęciu grupy może zostać podjęta tylko na zjeździe FA w drodze konsensusu z prawem weta. Każda grupa może na własne życzenie wystąpić z FA. Grupa może zostać też wykluczona z Federacji na wniosek jednej z sekcji na zjeździe FA - decyzja w tej sprawie podejmowana jest w drodze konsensusu, oczywiście z prawem weta¹¹. Działa także Biuro Informacyjne Federacji Anarchistycznej. Za jego pośrednictwem, w okresie między zjazdami, podejmowane są decyzje dotyczące bieżących spraw zewnętrznych. Biuro koordynuje przepływ informacji między sekcjami, działa jako łącznik między sekcjami, aktualizuje listę kontaktową wszystkich sekcji, przyjmuje uchwały.

W ostatniej dekadzie do FA należało kilkanaście sekcji z całego kraju, m.in. z Gdańska, Krakowa, Warszawy, Poznania, Wrocławia, Kielc, Łodzi, Lublina, Sochaczewa, Słupska i Koszalina. W latach 1989-1998 w Federacji Anarchistycznej działała także, bliska libertarianizmowi, katowicka grupa „An Arche”. Obecnie Federacja Anarchistyczna składa się z następujących sekcji: FA Częstochowa, FA Dublin (Irlandia), FA Gorzów Wielkopolski, FA Kraków, FA Łódź, FA Poznań, FA Sieradz, FA Śląsk, FA Trójmiasto.

¹¹ Zasady funkcjonowania Federacji Anarchistycznej. <http://www.federacja-anarchistyczna.pl/> 30 października 2011 r.

Grupy wchodzące w skład Federacji cieszą się dużą autonomią. Sekcje muszą jednak zgadzać się z założeniami ideowymi Federacji, która „*zrzesza osoby, których celem jest obalenie hierarchicznego porządku społecznego, zaprzeczającego idei wolności i demokracji*”, i która dąży do „*stworzenia samorządnego społeczeństwa, tworzonego na zasadzie dobrowolności*”. Na każdej sekcji spoczywa obowiązek organizacji zjazdu FA, a wszystkie grupy należące do Federacji są zobowiązane brać w nim udział. Podmioty zobowiązujące się do wykonania zadań na rzecz Federacji muszą podczas najbliższego zjazdu przedstawić sprawozdanie ze swoich prac związanych z wykonaniem tych zadań. Jeśli nie mogą uczestniczyć w kolejnym zjeździe, zobowiązane są do przedstawienia sprawozdania pisemnego.¹²

Anarchiści organizują akcje wymierzone w korporacje (np. pikety przed lokalami restauracji Mc Donald's) i rządy innych państw (np. Stanów Zjednoczonych w związku z interwencją wojskową w Afganistanie i Iraku, a także Rosji, która od końca 1994 toczy wojnę w Czeczenii). Federacja Anarchistyczna protestowała też przeciwko szczytom grupy G8 (w Genui), Europejskiemu Forum Ekonomicznemu w Warszawie, NATO, instalacji w Polsce tzw. tarczy antyrakietowej, szczytowi klimatycznemu Organizacji Narodów Zjednoczonych w Poznaniu w 2008 roku. Anarchiści z FA uczestniczą także w akcjach o nazwie „Jedzenie Zamiast Bomb”¹³.

Kolejnym istotnym przejawem aktywności środowiska anarchistycznego jest tzw. *squatting*¹⁴, czyli zajmowanie opuszczonych budynków i adaptowanie ich na mieszkania, centra kultury, biblioteki itd. Na uwagę zasługuje poznański squat Rozbrat, który istnieje od 1994 roku, a od 1997 roku jest siedzibą poznańskiej sekcji Federacji Anarchistycznej. Działa w nim biblioteka anarchistyczna, odbywają się spotkania FA oraz liczne wydarzenia kulturalne. Środowisko anarchistyczne prowadzi również działalność wydawniczą. W latach dziewięćdziesiątych pojawiły się takie czasopisma, jak: „Lokomotywa Bez Nóg”, „Anarcholl”, „Rebeliant Poranny”, „Rewolta”, „Fraternite”, „A-tak”, „Lagazeta”. Istotne znaczenie miały: „Mać Pariaska” (ukazywała się do 2005 roku), „Gazeta An Arche” (ukazywała się do 2000

12 [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Federacja_Anarchistyczna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Federacja_Anarchistyczna); 30 października 2001 r.

13 Tamże, 30 października 2001 r.

14 *squatting* - od ang. squat - usiąść, przycupnąć, kucać, mieszkać na dziko. *Squat*, - opuszczone pomieszczenie lub budynek, zajęty, przeważnie, bez zgody właściciela. *Squatters* (tj. osoby zajmujące nielegalnie budynek) swoje postępowanie tłumaczą tym, iż uważają, że prawo do zaspokojenia swojej potrzeby jest ważniejsze od prawa, w tym czyjegoś prawa własności. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Squat](http://pl.wikipedia.org/wiki/Squat); 30 października 2011 r.

roku, mniej więcej raz na miesiąc, rozsyłana była pocztą bezpośrednio do odbiorców w całej Polsce), „Inny Świat” (ukazuje się po dzień dzisiejszy)¹⁵.

Ważną pozycję wśród ugrupowań anarchistycznych zajmuje **Anty Nazi Front (ANTIFA)**. To nieformalne ugrupowanie anarchistyczne zrzeszające ludzi o poglądach antyfaszystowskich i walczące (również fizycznie) z faszyzmem w społeczeństwie, a także z szowinizmem, nacjonalizmem i sekсыzmem. W Polsce działają m.in. w Warszawie, Białymstoku, Wrocławiu. „Antifa” powstała, aby przeciwstawiać się przemocy stosowanej przez radykalne prawicowe organizacje nacjonalistyczne. Głównym jej celem jest walka z neofaszyzmem i ruchem skinheadów. Zwracają uwagę, że w Polsce istnieje zjawisko faszyzmu, rasizmu i nacjonalizmu. Członkowie „Antify” ochraniają anarchistyczne demonstracje; opowiadają się za stosowaniem wszelkich dostępnych metod w walce, łącznie ze stosowaniem przemocy fizycznej, przez co są krytykowani przez inne ugrupowania anarchistyczne, które takich metod nie uznają. Skupiają się również na propagandzie oraz pomocy członkom, którzy ponieśli konsekwencje ze względu na swoją działalność w ramach aktywności organizacji (zatrzymania, pobicia itp.). Zwolenników antynazizmu można podzielić na dwie, wyraźnie różniące się między sobą grupy. Pierwsza z nich opowiada się przeciwko przemocy wymierzonej w stronę wrogów, argumentując, że taka działalność sytuuje jej aktywistów na tym samym poziomie, co bojówki neonazistowskie. Walka, według zwolenników tego poglądu, powinna polegać na pokojowym propagowaniu ideałów i postaw równości i tolerancji, a także na publicznym potępianiu zachowań nazistowskich. Najaktywniej na tej płaszczyźnie działa Stowarzyszenie Nigdy Więcej. Drugi nurt uważa przemoc i agresję za właściwe metody walki politycznej. Sympatycy takiego aktywizmu tworzą bojówki, jak np. Antifa czy RAAF oraz publikują w Internecie materiały zawierające przemoc wobec faktycznych lub domniemych neonazistów – zapisy bójek i pobić wrogów ideowych czy zamieszek z policją (uważana za instytucję faszystowską).

Organizacją ściśle współpracującą z „Antifą” jest **Grupa Anty Nazistowska (GAN)** podlegająca również Stowarzyszeniu Nigdy Więcej, występująca przeciwko nacjonalizmowi, neofaszyzmowi i nienawiści wobec ludzi o odmiennym kolorze skóry, narodowości, religii, orientacji seksualnej, stylu życia itp. Stowarzyszenie to zostało założone w 1996 r. w odpowiedzi na działania skrajnie prawicowych ugrupowań i działa jako

¹⁵ P. Malendowicz, (red.) *Kierunki zmian społecznych w publicystyce anarchistycznej lat dziewięćdziesiątych*; W. T. Godlewski, K. Polus-Rogalska, M. Strzelecki, J. Knopek *Świat Idei i Polityki*; Bydgoszcz 2001, s. 81.

polskie stowarzyszenie antyfaszystowskie; reprezentuje oficjalnie nieformalną Grupę Anty Nazistowską, założoną w 1992 r. w Bydgoszczy. Wydaje pismo „Nigdy Więcej”; przeprowadza akcje m.in. pod hasłem „Wykopmy rasizm ze stadionów”, „Muzyka przeciwko rasizmowi”, „Niszcz faszyzm na Allegro” czy „Rasizm Delete”; prowadzi „Brunatną Księgę” – czyli zapis wszystkich incydentów o podłożu ksenofobicznym, rasistowskim i nacjonalistycznym. Do realizacji wyznaczonych celów GAN używa takich metod, jak nacisk społeczny na system polityczny, instytucje państwa i podmioty życia publicznego, promuje pozytywne postawy i wartości oraz tolerancję i przyjazne współżycie między narodami; uczestniczy też w demonstracjach i wiecach środowisk lewicowych.

Znacząca rolę w środowisku anarchistycznym pełni ugrupowanie o nazwie **Radykalna Akcja Antyfaszystowska (RAAF)** powstała jako odłam Federacji Anarchistycznej jako reakcja na nasilającą się działalność grup nacjonalistycznych. Jest to nieformalna organizacja anarchistyczna zrzeszająca ludzi o poglądach antyfaszystowskich i walcząca a faszyzmem w społeczeństwie. Podobnie jak „Antifa” opowiadają się za stosowaniem wszelkich dostępnych metod w walce, łącznie ze stosowaniem przemocy fizycznej. Kontrowersje wzbudza nazwa organizacji, zwłaszcza skrót i logo, które według krytyków nawiązują do Frakcji Czerwonej Armii – lewicowej grupy terrorystycznej. Przybudówką RAAF jest organizacja Młodzież Przeciwko Rasizmowi w Europie.

W Polsce ugrupowanie aktywne jest m.in. w Warszawie, Białymstoku, Szczecinie, Wrocławiu i Głogowie. Członkowie RAAF ochraniają anarchistyczne demonstracje i wiece. Skupiają się również na propagandzie oraz pomocy członkom, którzy ponieśli konsekwencje ze względu na swoją działalność (aresztowania, pobicia).

Kolejne ugrupowanie anarchistyczne o dużym potencjale ekstremizmu to **SHARP Skinheads Against Racial Prejudice** – (*Skinheadzi przeciwko uprzedzeniom rasowym*) odłam subkultury skinheadów, powstały w 1987 r. w Nowym Jorku z szeregu jej antyrasistowskich organizacji. Ugrupowanie rozwinęło się z czasem do luźnej międzynarodówki z oddziałami w wielu krajach europejskich. Początkowo w Wielkiej Brytanii, później w Niemczech i Portugalii. Skinheadów SHARP łączą idee antyrasistowskie, starają się oni w zdecydowany sposób dystansować od neonazistowskich ugrupowań. Zauważalne są na tej płaszczyźnie wspólne działania z innymi odłamami z tego samego okresu, jak Red Skinheads czy

RASH¹⁶. SHARP jest największym ugrupowaniem o charakterze antyrasistowskim, opartym na wzorcach zachodnich, gdzie propaguje się walkę ze skinheadami-neonazistami, neofaszystami i rasistami. Członkowie organizacji kolportują ulotki o treściach nawołujących do siłowej rozprawy z faszyzmem. Wielokrotnie swoją aktywnością doprowadzali do zakłóceń porządku publicznego. Grupa współdziała z anarchistami i antyfaszystami, a jej członkowie biorą udział w organizowanych przez anarchistów demonstracjach. W ostatnich latach obserwuje się nieznaczny spadek aktywności członków tego ugrupowania.

Wśród innych przykładów ruchów, które moglibyśmy zaliczyć do grona ugrupowań związanych z ekstremizmem o charakterze anarchistycznym, jest **Inicjatywa Stop Wojnie**. Jest to organizacja pacyfistyczna przeciwstawiająca się wszelkim rodzajom wojen, konfliktów zbrojnych, ataków agresji. Obecnie zajmuje się w szczególności protestami w związku z wojną w Afganistanie, Iraku i na Kaukazie. Skupia członków różnych organizacji anarchistycznych. Ma swoją siedzibę w Warszawie, a bieżące wydarzenia poruszane są na stronie www.stopwojnie.org.

Komitet Wolny Kaukaz jest organizacją powołaną przez krakowskich anarchistów, której celem jest propagowanie idei wolnej Czechenii oraz innych narodów Kaukazu. Zajmuje się organizowaniem spotkań, pokazów filmowych i manifestacji. Działalność informacyjną prowadzi za pośrednictwem strony internetowej www.wolnykaukaz.org oraz poprzez kolportaż pism, ulotek, plakatów, a także projekcje filmów. Jej działacze zasłynęli m.in. ze zniszczenia elewacji rosyjskiego konsulatu oraz wciągnięciem flagi czecheńskiej na maszt placówki podczas protestu w 2000 r. w Poznaniu. Akcja ta doprowadziła do tymczasowego ochłodzenia stosunków dyplomatycznych między Polską i Rosją.

Do najważniejszych i największych organizacji skrajnie lewicowych można zaliczyć:

- Pracowniczą Demokrację;
- Lewicową Alternatywę;
- Rewolucyjną Lewicę Komunistyczną im. Michała Nowickiego;
- Nową Lewicę.

Pracownicza Demokracja (PD) wskazuje na potrzebę zniesienia kapitalizmu i zastąpienia go demokracją, walczy z rasizmem i nacjonalizmem,

¹⁶ [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Skinheads_Against_Racial_Prejudice](http://pl.wikipedia.org/wiki/Skinheads_Against_Racial_Prejudice); 31 października 2011 r.

popiera wszelkie ruchy narodowo-wyzwoleńcze, jest przeciwko kontroli imigracji. Swoim zasięgiem obejmuje cały kraj. Organizuje spotkania, gdzie wygłaszane są pogadanki nt. idei, jakimi kieruje się to ugrupowanie. Jej ideologia udostępniona została na stronie www.pracdem0.republika.pl z hasłem przewodnim „Przeciw globalnemu kapitalizmowi i wojnie”. Jako organizacja wydaje gazetkę pt. „Pracownicza demokracja”; uczestniczy w pikietach organizowanych przez Inicjatywę Stop Wojnie.

Natomiast **Lewicowa Alternatywa (LA)** jest organizacją, która w swoim programie odwołuje się do idei społecznego anarchizmu i nurtów myśli lewicowej. Wg. LA stosunki społeczne wytworzone przez kapitalizm są nie do przyjęcia i powinny być zniesione, odrzuca dogmat o doskonałości wolnego rynku, twierdzi, że zawsze stoi po stronie pokrzywdzonego, niezależnie, kto nim jest. Prowadzi akcje w obronie praw lokatorów, związkowców, , przeciwko łamaniu praw pracowniczych w sklepach, przeciwko wojnie w Iraku i Afganistanie blokuje eksmisje. Informacje o bieżących wydarzeniach zawarte są na stronie www.la.org.pl.

Rewolucyjna Lewica Komunistyczna im. Kazimierza Mijała (wcześniej Lewica bez Cenzury im. Feliksa Dzierżyńskiego, Rewolucyjna Lewica Komunistyczna im. Michała Nowickiego,) to stosunkowo nowe, skrajnie lewicowe ugrupowanie utworzone przez Michała Nowickiego, nawiązujące do stalinizmu, trockizmu, leninizmu i maoizmu. Wzywa do przeprowadzenia, bolszewickimi metodami, rewolucji i wprowadzenia w Polsce komunizmu. Na stronach LBC w 2008 r. został zamieszczony tekst o tym, aby świętować śmierć polskich żołnierzy w Afganistanie, czy określając pomordowanych w Katyniu oficerów mianem „darmozjadów” – efektem tego było przeprowadzenie postępowania przygotowawczego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie i zamknięcie powyższej strony. Po tym fakcie M. Nowicki założył nową stronę o adresie www.1917.org.pl i nazwie Rewolucyjna Lewica Komunistyczna im. Michała Nowickiego o podobnym, ale już nie tak „rewolucyjnym” wydźwięku jak LBC. Obecnie nazwa ugrupowania została przekształcona na „Rewolucyjna Lewica Komunistyczna im. Kazimierza Mijała” o adresie www.1917.vizz.pl.

2. RODZAJE ZAGROŻEŃ ZE STRONY EKSTREMISTYCZNYCH GRUP FUNKCJONUJĄCYCH W POLSCE

W opinii wielu ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa działalność grup skrajnie lewicowych, anarchistycznych i alterglobalistycznych skoncen-

trowana jest głównie na występowaniu przeciwko wojnie w Afganistanie, Iraku, Czeczenii oraz w obronie praw kobiet, m.in. ograniczaniu prawa do aborcji. Ponadto ugrupowania te często występują przeciwko nietolerancji, rasizmowi, przemocy i radykalizmowi propagowanemu przez grupy skrajnie prawicowe. Ich działalność sprowadza się do zamieszczania treści ideologicznych i komentarzy nt. bieżących wydarzeń w kraju i zagranicą na stronach internetowych, organizowaniu spotkań w klubach i miejscach squatingu (adoptowane pustostany) oraz na uczestnictwie w międzynarodowych spotkaniach, zlotach oraz protestach. Ugrupowania te, podobnie jak skrajnie prawicowe, organizują produkcję i dystrybucję ulotek, plakatów i innych gadżetów o charakterze propagandowym, co pomaga im zwiększać liczbę sympatyków i werbować nowych członków. Organizują kontrdemonstracje w stosunku do tych podejmowanych przez środowiska prawicowe powodujące często incydenty zakłócające porządek publiczny. Ugrupowania skrajnie lewicowe i anarchistyczne wspierają środowiska homoseksualne w dążeniach do akceptacji w życiu społecznym i w legalizacji związków homoseksualnych w Polsce. Wsławiły się również wspieraniem inicjatyw i wystąpień uczniowskich przeciwko zmianom w szkolnictwie, tj. ograniczaniu swobód uczniowskich w szkołach.

Badania wielu ośrodków naukowych oraz analizy ekspertów zajmujących się zwalczaniem terroryzmu i ekstremizmu wskazują, że zagrożenie ekstremizmem w Polsce pozostaje na stałym, niskim poziomie. W Polsce nie obserwuje się szczególnego wzrostu popularności wśród młodzieży zarówno ideologią skrajnie lewicową, jak i skrajnie prawicową. Zauważalny jest natomiast nieznaczny wzrost aktywności i radykalizmu wśród grup skrajnie prawicowych, dostrzegany głównie w tekstach i symbolice zamieszczanych w Internecie. Grupy skrajnie prawicowe o zabarwieniu neofaszystowskim od momentu pojawienia się w Polsce na początku lat 90. zawsze działały w sposób zakonspirowany w obawie przed odpowiedzialnością karną i presją opinii publicznej. W ostatnim okresie obserwowany jest dalszy, niewielki wzrost poziomu zakonspirowania działalności, przy czym wiąże się to z realizacją spraw przeciwko ich członkom, np. działaczom B&H-Poland.

Aktywność grup skrajnie lewicowych w ostatniej dekadzie skoncentrowana była na występowaniu przeciwko przemocy i wojnie na świecie oraz w obronie swobód obywatelskich (szeroko rozumianej wolności i tolerancji). Inicjatywy dotyczyły głównie występowania przeciwko rasizmowi i grupom neofaszystowskim, wspierania dążeń środowisk gejowskich do

legalizacji związków homoseksualnych i akceptacji w życiu społecznym. Środowisko to obecnie wspiera również inicjatywy i wystąpienia uczniowskie przeciwko zmianom w szkolnictwie (funkcjonowaniu szkół).

Jawne działania grup skrajnie prawicowych sprowadzały się do przeciwstawiania się inicjatywom grup skrajnie lewicowych, tj. między innymi występowania przeciwko związkom homoseksualnym, przy jednoczesnym popieraniu radykalnych zmian i rozwiązań w zakresie ograniczenia szeroko rozumianej swobody i tolerancji oraz szerszeniu podczas demonstracji poglądów określanych jako „narodowy radykalizm”.

Zarówno działalność ugrupowań skrajnie lewicowych, jak i prawicowych w ostatnich latach polegała na organizowaniu protestów i manifestacji (udziale w kontrmanifestacjach) oraz zamieszczaniu publikacji w Internecie.

W opinii ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa, działalność grup ekstremistycznych, zwłaszcza skrajnie prawicowych, w wielu obszarach stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju. Przede wszystkim publicznie propagowanie faszyzmu i nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych. Królestwem wszystkich ugrupowań ekstremistycznych stał się Internet. Ich strony o bardzo różnym charakterze - od *soft* (np. strona Narodowego Odrodzenia Polski) do *hard* (np. strona Blood&Honour - łączą się w sieć, co zapewnia szeroką wymianę informacji i propagandę, ale także „ścieżkę deprawacji” dla osób, które najpierw celowo docierają do „łagodnie szowinistycznych” stron, a potem poprzez linki trafiają na strony otwarcie faszystowskie). Ponadto, dla tego typu grup, Internet jest najlepszym środkiem komunikowania się. Daje duże poczucie anonimowości, swobody wypowiedzi i dotarcia do największej grupy odbiorców. Internet umożliwia jednocześnie wgląd społeczny (w podstawowym zakresie) w działalność organizacyjną, w tym kontrolowanie inicjatyw¹⁷.

ZAKOŃCZENIE

Zwalczanie ekstremizmu jest skomplikowane przez to, że treści i postawy np. faszystowskie czy ksenofobiczne stają się często częścią młodzieżowej subkultury. Ujawniają się one w tekstach piosenek zespołów hardrockowych czy black metalowych, komiksach, plakatach, znaczkach

¹⁷ L. M. Nijakowski, *Neofaszyzm za rogiem*, <http://www.racjonalista.pl/index.php>; 27 października 2011r.

itd. Tym samym neofaszysta zawsze może powiedzieć, że to tylko „sztuka” i chroni go wolność słowa¹⁸. Brak akceptacji, tolerancji, zrozumienia oraz uprzedzenia rodzą frustracje członków organizacji najbardziej zaangażowanych emocjonalnie, co urzeczywistnia się jako przejawy agresji i przemocy, a stąd już bliska droga do terroryzmu.

Ponadto z ekstremistami trudno walczyć, gdyż ich działania odwołują się do szlachetnych idei i wartości, z którymi większość z nas się zgadza, jeśli są praktykowane z umiarem. Jednak w ekstremizmie na umiar nie ma miejsca. To, co odróżnia ekstremistów od ludzi umiarkowanych, którzy uznają te same wartości, to wiara ekstremisty, że tej wartości nie może być nigdy za wiele. Ekstremista uważa, że wartość, którą uznaje, jest nadrzędna, a więc nie przyznaje nigdy, że w życiu współlistnieje i konkuruje ze sobą mnóstwo dobrych, cennych wartości i że ta, której on służy, jest tylko jedną z wielu i czasami musi ustąpić przed innymi. Postawa umiaru umożliwia człowiekowi wprowadzanie w swoje życie wielu z istotnych wartości. Ekstremista tylko jedną z nich uznaje za nadrzędną i automatycznie wypiera inne ze swojego życia. To czyni go istotą z gruntu aspołeczną.

Ekstremista nie liczy się z negatywnymi konsekwencjami swoich ekstremistycznych działań. Nigdy nie przyzna się do tego, że jego działania mogą przynosić szkody, bo oznaczałoby to kompromis, a ekstremiści są z zasady bezkompromisowi. Ekstremista bowiem postrzega siebie samego (i innych ekstremistów wyznających te same idee) jako „lepszych” od innych ludzi. Nawet jeżeli ci inni mają podobne zdanie, ale wyrażają je w sposób wyważony, bez ekstremistycznej intensywności - uznawani są za oportunistów i wypada im tłumaczyć się ze swojego umiarkowania, które ekstremiści uznają za postawę kapitulancją.¹⁹

Nie od dziś wielu ekspertów od spraw bezpieczeństwa próbuje znaleźć sposób na przeciwdziałanie ekstremizmowi. Wiele ośrodków naukowych prowadzi badania, których celem jest wskazanie metody walki z agresją i przemocą zakorzenioną w ludziach z powodu uznawanej przez nich ideologii.

Przede wszystkim walka z ekstremizmem nie powinna nigdy przybierać form charakterystycznych dla ekstremizmu. Skutecznym przeciwnikiem ekstremizmu nie jest ekstremizm po przeciwnej stronie ideowej, lecz umiar. Ekstremiści - paradoksalne - pracują na korzyść swo-

¹⁸ Tamże, 27 października 2011r.

¹⁹ Szerzej na ten temat, *Przeciw ekstremizmowi*, <http://fzp.net.pl/opinie/przeciw-ekstremizmowi> ; 27 października 2011r.

ich przeciwników. Zwiększając ich liczbę i poziom negatywnych emocji. Tylko umiar wystudza nastroje radykalne i tylko on może wygasić wiele niebezpiecznych ideologii, pokonać ekstremizm, który zatruwa życie polityczne, społeczne²⁰.

Podstawą przeciwdziałania postawom ekstremistycznym i związanym z nimi zagrożeniami jest identyfikacja zagrożenia, na tyle wcześnie, aby mieć czas na przedsięwzięcie środków zapobiegających radykalizacji szczególnie środowisk młodzieży, która jest najbardziej podatna na ideologie prezentowane przez współczesne ugrupowania skrajnie prawicowe i lewicowe.

Kluczowe znaczenie w działaniach prewencyjnych może mieć proces deradykalizacji, pojmowany jako zewnętrzna interwencja w proces radykalizacji. Może on prowadzić do wycofania się jednostki z drogi prowadzącej do przyjmowania skrajnych ideologii. Deradykalizacja to również proces przemiany wewnętrznej osoby radykalizującej się bądź zradykalizowanej, manifestujący się przede wszystkim kwestionowaniem słuszności/celowości podejmowania działań o charakterze ekstremistycznym.

Badania wielu ośrodków naukowych wykazały, że wśród wielu czynników prowadzących ku radykalizacji bardzo duże znaczenie ma tzw. *podatny grunt* (brak perspektyw, poczucie nierówności i odrzucenia, upokorzenie oraz inne negatywne emocje), który w kombinacji z „ofertą” osób/grup reprezentujących skrajne poglądy oraz wydarzeniem stanowiącym tzw. katalizator sprzyjają zwracaniu się młodzieży ku ideom radykalnym²¹.

Skuteczne przeciwdziałanie ekstremizmowi to skuteczna walka z jego negatywnymi symptomami, które nie mogą sprowadzać się jedynie do działań polegających na uniemożliwianiu działalności, czy też delegalizacji organizacji ekstremistycznych. Byłoby to niezgodne z zasadami demokracji i obowiązującym w Polsce prawem. Ponadto spowodowałoby, iż szereg organizacji prowadziłoby działalność w konspiracji, utrudniając skuteczne rozpoznanie i przeciwdziałanie wielu ujemnym przejawom ich działalności.

Należy zatem przygotować i wdrożyć programy edukacyjno-wycho-

²⁰ tamże. 27 października 2011r.

²¹ Szerzej na ten temat, D. Szlachter, W. Kaczorowski, Z. Muszyński, P. Potejko, P. Chomentowski, T. Borzoł, *Metody eliminowania zjawiska radykalizacji stosowane w Holandii*, [w] *Radykalizacja poglądów w społecznościach muzulmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej Polska- Holandia- Wielka Brytania*; pod red. D. Szlachter, W. Kaczorowski, Z. Muszyński, P. Potejko, P. Chomentowski, T. Borzoł, Szczytno 2012, s. 179-201.

wawcze dla młodzieży i rodziców oraz kadry dydaktyczno-wychowawczej w szkołach, które ukierunkowane byłyby na:

- prowadzenie przez wyznaczone podmioty działań prewencyjnych połączonych z systemem wczesnego ostrzegania o zagrożeniach ekstremizmem;
- promowanie wśród młodzieży świadomości istnienia zagrożeń związanych z procesem radykalizacji;
- ułatwianie dostępu do aktywności, które mogłyby rozwijać kompetencje wzmacniające opór wobec radykalizacji młodzieży i ich rodziców;
- wspieranie rodziców oraz placówek szkolnych w procesie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie kształtowania świadomości istnienia odmienności (m.in. narodowej, kulturowej, religijnej, seksualnej);
- promowanie tolerancji i akceptacji otaczającej społeczności i środowisk;
- zapewnienie pełnej sprawności operacyjnej systemowi sygnalizowania procesu radykalizacji;
- udzielanie młodzieży pomocy w znalezieniu pracy, rozwijaniu zdolności, talentów i zainteresowań;
- stworzenie oferty religijno-ideologicznej stanowiącej alternatywę dla wszystkich środowisk zagrożonych ekstremizmem;
- promowanie interakcji między grupami społecznymi reprezentującymi różne ideologie.

Takie programy edukacyjno-wychowawcze funkcjonują już w Holandii i Wielkiej Brytanii. Skierowane są do środowisk islamskich oraz skrajnych ugrupowań prawicowych i lewicowych, takich samych jakie, działają w Polsce czy w wielu krajach Europy. Badania poziomu zagrożenia radykalizmem prowadzone w tych krajach potwierdzają ich dużą skuteczność²², pozwoliły bowiem uniknąć wielu niekorzystnych zagrożeń i incydentów również terrorystycznych.

²² Raport z badań – „Badanie metod eliminowania zjawiska radykalizacji stosowanych w Holandii i Wielkiej Brytanii” prowadzonych w ramach projektu „Rozpoznanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zjawisku radykalizacji poglądów religijnych wśród wyznawców islamu mieszkających w RP - jako element krajowego systemu wczesnego wykrywania zagrożeń o charakterze terrorystycznym” - Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2011; s. 127 i następn.

REFERENCES

1. J. Tokarski, 1980; Słownik Wyrazów Obcych, Warszawa, PWN;
2. <http://sjp.pwn.pl/slownik/2456695/ekstremizm>, 24 października 2011.
3. R. Tokarczyk, Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego, [w:] (red.), E. Olszewski, Doktryna i ruch współczesnego ekstremizmu politycznego, 2004, Lublin, Wydawnictwo UMCS;
4. K. Karolczak, Uwarunkowania i źródła ekstremizmu politycznego, [w:] (red.) E. Olszewski, Doktryna i ruch współczesnego ekstremizmu politycznego, 2004, Lublin Wydawnictwo UMCS;
5. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_\(2011\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_(2011)); 3 listopada 2011 r.
6. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_\(2011\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamachy_w_Norwegii_(2011)); 3 listopada 2011 r.
7. Por. L. M. Nijakowski, Neofaszystom za rogiem; <http://www.racjonalista.pl>, 27 października 2011.
8. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Zadruqa_\(organizacja\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Zadruqa_(organizacja)) 28 października 2011 r.
9. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Rock_Against_Communist](http://pl.wikipedia.org/wiki/Rock_Against_Communist); 28 października 2011 r.
10. [Http://www.federacja-anarchistyczna.pl/](http://www.federacja-anarchistyczna.pl/) 30 października 2011 r.
11. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Federacja_Anarchistyczna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Federacja_Anarchistyczna); 30 października 2001 r.
12. tamże, 30 października 2001 r.
13. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Squat](http://pl.wikipedia.org/wiki/Squat); 30 października 2011 r.
14. P. Malendowicz, (red.) Kierunki zmian społecznych w publicystyce anarchistycznej lat dziewięćdziesiątych; W. T. Godlewski, K. Polus-Rogalska, M. Strzelecki, J. Knopek *Świat Idei i Polityki*; Bydgoszcz 2001,
15. [Http://pl.wikipedia.org/wiki/Skinheads_Against_Racial_Prejudice](http://pl.wikipedia.org/wiki/Skinheads_Against_Racial_Prejudice) 31 października 2011 r.
16. L. M. Nijakowski, Neofaszystom za rogiem, <http://www.racjonalista.pl/index.php>; 27 października 2011r.
17. L. M. Nijakowski, Neofaszystom., 27 października 2011r.
18. Przeciw ekstremizmowi, <http://fzp.net.pl/opinie/przeciw-ekstremi>

- zmowi; 27 października 2011r.
19. Przeciw ekstremizmowi, <http://fzp.net.pl/opinie/przeciw-ekstremizmowi>; 27 października 2011r.
 20. D. Szlachter, W. Kaczorowski, Z. Muszyński, P. Potejko, P. Chomentowski, T. Borzoł, Metody eliminowania zjawiska radykalizacji stosowane w Holandii, [w] Radykalizacja poglądów w społecznościach muzułmańskich w wybranych państwach Unii Europejskiej Polska- Holandia- Wielka Brytania; 2012, Wydawnictwo WSPol. Szczytno;
 21. Raport z badań – „Badanie metod eliminowania zjawiska radykalizacji stosowanych w Holandii i Wielkiej Brytanii” prowadzonych w ramach projektu „Rozpoznanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zjawisku radykalizacji poglądów religijnych wśród wyznawców islamu mieszkających w RP - jako element krajowego systemu wczesnego wykrywania zagrożeń o charakterze terrorystycznym” 2011; Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.



Visegrad Group Safety



REMIGIUSZ WIŚNIEWSKI

**THE ANALYSIS OF SYSTEMIC SOLUTIONS IN EDUCATION
FOR THE SECURITY OF YOUNG PEOPLE COMPARED
WITH CONTEMPORARY ASPECTS OF NATIONAL SECURITY**

**ANALIZA SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ W EDUKACJI DLA
BEZPIECZEŃSTWA MŁODZIEŻY, A WSPÓŁCZESNE ASPEKTY
BEZPIECZEŃSTWA KRAJU**

Remigiusz Wiśniewski

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

rmkw@wp.pl

*„Nie ma bezpieczeństwa za darmo
i obrony za małe pieniądze”.*

G. Robertson

ABSTRACT

The article entitled: “The analysis of systemic solutions in education for the security of young people compared with contemporary aspects of national security” is an attempt to define and analyze the place and role of the education of young people with an emphasis put on defense upbringing, both from the perspective of its methodology and contents in conjunction to the general reformed system of education. The scope of subjects being described has been divided into defense education and education for security as principal fields shaping social (civil) awareness, fulfilling an emancipation and creative function in the sociological aspects with the division on the unit, group, community etc.

It is also a musings on the relationships between concepts, opinions, ideas and ideology, science or culture in this matter.

The description includes an analysis of the teaching canon effective within the aforementioned area, displaying the role, tasks and possibilities of a teacher acting as a leader in safe behavior patterns with reference to new trends – threats at the micro and macro scale for the general concept of not vulnerable existence.

KEYWORDS: *Education, safety education, upbringing, shaping the defense, national security.*

1. BEZPIECZEŃSTWO W NOWYM WYMIARZE

Na początku XXI wieku ludzkość znalazła się po raz kolejny w punkcie zwrotnym. Następują gruntowne zmiany systemowe obejmujące wszystkie sfery życia jednostek, społeczeństw i państw. Zmienia się postrzeganie i rozumienie szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo naszych czasów odnosi się do całej działalności człowieka, łączy się z odpowiedzialnością i obowiązkami. Ma wpływ na wielostronny rozwój kraju, regionu, kontynentu, a co za tym idzie także i świata. W dobie przeobrażającego się otoczenia obywatel oczekuje od państwa możliwości bytowania w poczuciu bezpieczeństwa. Tylko taki model funkcjonowania może sprostać wymogom stawianym przez społeczeństwo, skutecznie zarazem wpływając na jego pozytywny stan świadomości.

Pojęcie świadomości społecznej do języka socjologicznego dyskursu naukowego wprowadził Émile Durkheima. Oznaczało ono zbiór wyobrażeń, symboli, pojęć, opinii, poglądów i przesądów, wspólnych dla grup społecznych, społeczności, wspólnot czy całych społeczeństw. W zakres tego pojęcia wlicza się także takie wytwory działalności człowieka jak: ideologia, religia, prawo, nauka, czy kultura i sztuka.

2. WYZWANIA I OCZEKIWANIA

Ostatnimi czasy obserwujemy wzrost zainteresowania problematyką bezpieczeństwa Polski, a w tym uwarunkowaniami i koncepcjami niezagrażonego bytu. Owe zainteresowanie przejawia się w skali mikro (bezpieczeństwo wewnętrzne) obywatel, pracownik, uczeń itd., ale i makro (bezpieczeństwo zewnętrzne) naród, państwo, grupa. Istotnymi czynnikami tego stanu ciekawości jest nasze członkostwo w UE i NATO, a zwłaszcza udział w misjach i koalicji antyterrorystycznej.

Aby osiągnąć zamierzony, pozytywny stan ogólnego bezpieczeństwa, priorytetem działania elit powinna być zakrojona na szeroką skalę informacja, edukacja świadomościowo-systemowa.

We współczesnym świecie stale rośnie znaczenie edukacji jako szansy ludzkości w dążeniu do zapewnienia pokoju, wolności i sprawiedliwości

społecznej¹.

W Polsce teoria i praktyka edukacji podlega permanentnym zmianom mającym na celu jej dostosowanie do ciągle wzrastającej liczby wyzwań cywilizacyjnych i zagrożeń bezpieczeństwa. Wychowanie i kształcenie młodego pokolenia tym różni się od innych oddziaływań, że jest podejmowane świadomie i celowo, że odwołuje się do określonych wartości, idei oraz doktryn, co w efekcie ma doprowadzić do istotnych zmian w osobowości jednostki ludzkiej².

Problematyka wychowania obronnego (uświadamiania) jest ściśle powiązana z szeroko rozumianą edukacją społeczno-humanistyczną. Jest częścią składową systemu edukacji narodowej, chociaż wiele oddziaływań wychowawczych służących kształtowaniu postaw obronnych podejmowanych jest poza systemem oświaty.

Odpowiednio realizowane kształcenie obronne obejmujące swym zasięgiem zarówno refleksję wychowawczą, jak i problematykę ochrony cywilnej, zagrożeń ekologicznych, ratownictwa i pomocy sanitarnej może w istotny sposób przyczynić się do optymalnego rozwoju jednostki ludzkiej, a w efekcie do wzbogacenia procesu wychowania człowieka rozumianego świat³.

Edukacja dla bezpieczeństwa definiowana jest jako ogół procesów oświatowo-wychowawczych, realizowanych głównie przez rodzinę, szkołę, wojsko, policję, kościół, środki masowego przekazu, organizacje młodzieżowe i stowarzyszenia, zakłady pracy oraz specjalnie powołane instytucje ukierunkowane na kształtowanie systemu wartości, upowszechnianie wiadomości i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewniania bezpieczeństwa narodowego⁴.

W powyższym kontekście edukacja obronna społeczeństwa i edukacja dla bezpieczeństwa mają pokrywające się zakresy znaczeniowe, ale nie są to zakresy identyczne.

Współczesna edukacja obronna społeczeństwa ma za zadanie przygotowanie do przeciwstawiania się licznym zagrożeniom, które są niezmiernie trudne do przewidzenia, natomiast w edukacji dla bezpieczeństwa zadanie to polega na radzeniu sobie z wyzwaniem, które mogą być zagrożeniami.

1 Jakubczak, Flis, 2006, s.248.

2 Tamże, s. 428.

3 R. Stępień, 1999a, s. 47.

4 R. Stępień, 1999b, s. 107.

Świat, w którym żyjemy, nieustannie się zmienia. Staje się coraz bardziej globalną wioską, skupiskiem sąsiadów i bliskich, a nie obcych i wrogów.

Miniony wiek można nazwać wiekiem pedagogiki, bowiem nigdy wcześniej nie zgłoszono takiej liczby propozycji wychowawczych. Pojawiły się m.in. postulaty i propozycje dotyczące wychowania dla przyszłości, wychowania dla pokoju związane z koncepcją pedagogiki odpowiedzialności, która zrodziła się z poszukiwania systemu wychowania wprowadzającego młodego człowieka w świat dorosłych⁵⁶.

Jesteśmy świadomi, że na całym świecie wskutek stałego rozwoju cywilizacyjnego oraz postępującego uprzemysłowienia i urbanizacji gwałtownie wzrasta liczba czynników powodujących bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego, a także stanowiących niebezpieczeństwo dla środowiska ekologicznego i kulturalnego człowieka.

Naprzeciw tym wyzwaniom i oczekiwaniom wyszła zapoczątkowana przed laty reforma systemu oświatowego. W trakcie prac nad reformowaniem systemu edukacji dostrzeżono, że jednym z podstawowych warunków istnienia i rozwoju każdego społeczeństwa jest zapewnienie mu bezpieczeństwa, a najbardziej powszechnym i efektywnym sposobem przygotowania na wypadek wystąpienia różnorodnych zagrożeń jest kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach. Szkoła powinna stać się miejscem bezpiecznym i uczyć, jak radzić sobie w sytuacjach ekstremalnych między innymi takich, jak: pożar, wypadek drogowy, powódź, awaria cysterny z niebezpiecznymi substancjami, zatrucie różnego rodzaju środkami toksycznymi, ale i również drobnymi zdarzeniami mającymi miejsce w domu i szkole, uwzględniając różny stopień samodzielności i zakres doświadczeń życiowych uczniów. Młody człowiek powinien wejść w dorosłe życie przygotowany nie tylko do wypełniania obowiązków zawodowych, ale do zapewnienia bezpieczeństwa sobie i innym, pod warunkiem realizacji odpowiednio dobranych treści programowych przez dobrze przygotowanych nauczycieli.

Humanizacja szkoły, czyli dążenie do wszechstronnego rozwoju ucznia, stanowi fundament całej działalności edukacyjnej, a wychowanie ucznia jest integralną częścią pracy każdego nauczyciela, który wywierając wpływ, tym samym wychowuje (wpływa na zachowanie, sposób myślenia i obyczaje). W świadomym i metodycznym wychowaniu szkolnym chodzi o to, aby ten wpływ był pozytywny, aby był podporządkowany wszechstronnemu rozwojowi ucznia jako człowieka.

⁵⁶ Kaliński, 2004, s. 7.

Wychowanie przez wielu jest uważane za sztukę i podobnie jak dzieło sztuki najlepiej udaje się w warunkach spontaniczności, w trakcie spotkania osób. Dzieje się tak, jeżeli nauczyciel żyje wartościami, które w codziennym kontakcie są odsłaniane przed uczniami. W takich okolicznościach nawet trudne wartości stają się dla uczniów zrozumiałe i pożądane. Wychowania szkolnego nie można jednak budować wyłącznie na spontaniczności. Nowoczesne metody i techniki mogą bardzo istotnie wpłynąć na wspieranie wychowawczej pracy indywidualnej i zespołowej. Wychowanie szkolne zaistnieje w takiej postaci, w jakiej będzie realizowane przez konkretnych nauczycieli.

Nauczyciel, opracowując zasady kształcenia proobronnego młodzieży szkolnej, powinien umieć odpowiedzieć na pytanie: Jakie warunki muszą być spełnione, aby w sposób świadomy wychowywać młodzież szkolną? Wartością czyniącą życie godnym i zasługującym na uznanie jest człowieczeństwo, odzwierciedlające aktywność człowieka w czynieniu dobra⁶⁷. Z zagadnieniem tym wiąże się poczucie odpowiedzialności nauczycieli za stworzenie warunków dla pełnego rozwoju ucznia.

W reformowanym systemie nauczyciel uzyskał realny wpływ na tworzenie programu nauczanego przedmiotu oraz programu wychowawczego szkoły, a także systemu oceniania uczniów. Uruchomiona została nowa droga konstruowania i zatwierdzenia programów nauczania, umożliwiająca dopasowanie treści szczegółowych do szybko zmieniającej się otaczającej nas rzeczywistości oglądanej przez pryzmat różnych dziedzin wiedzy.

Konieczna stała się rewizja treści nauczania i dokonanie przesunięć w doborze wiedzy z obszarów mniej istotnych i zbyt uszczegółowionych, powodujących przeciążenie uczniów nauką, na obszary ważne. Takim obszarem stała się edukacja obronna, tradycyjnie postrzegana, głównie przez dorosłych, jako zapewnienie możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom zewnętrznym.

Natomiast współcześnie chodzi o kształcenie zdolności radzenia sobie także z wieloma innymi zagrożeniami mającymi wpływ na poziom bezpieczeństwa zarówno społeczeństwa jak i jednostek ludzkich, dlatego coraz częściej pojęcie edukacji ma zastosowanie dla bezpieczeństwa, traktującej komplementarnie przysposobienie z wychowaniem obronnym, patriotycznym i obywatelskim, tym bardziej, że to ważne zadanie trudno zakwalifikować w całości do wyodrębnionych zajęć edukacyjnych na każdym etapie kształcenia, bowiem obszar bezpieczeństwa zaliczyć należy do

6 J. Gajda, 2000, s. 130.

obszaru wychowania nieustającego.

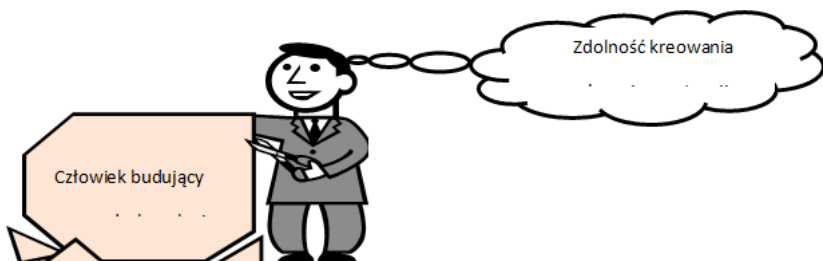
Kanon nauczania, pełniący rolę wiedzy bazowej dla ucznia z zakresu wychowania i edukacji dla bezpieczeństwa został zawarty w podstawie programowej dla wszystkich typów szkół. Podstawa programowa nakazuje uwzględniać te treści w programach nauczania i wychowania na każdym etapie kształcenia.

Analiza strukturalna i tematyczna tej edukacji wskazuje, że jest ona zorientowana przede wszystkim na kształtowanie umiejętności uczniów w zakresie ratownictwa i obrony cywilnej. Edukacja ta ma zapewnić opanowanie przez młodzież niezbędnych wiadomości i umiejętności w zakresie ratowania zdrowia i życia ludzkiego. Są to ważne zagadnienia, ale nie wolno nam zapominać, iż rejestr mogących wystąpić zagrożeń jest dużo większy.

Doceniając wagę tych wiodących zagadnień należy, jednak uzmysłowić ogółowi, że od edukacji obronnej w szkole oczekuje się również, aby sprzyjała kształtowaniu względnie trwałego poczucia współodpowiedzialności młodzieży za bezpieczeństwo Ojczyzny.

Aby osiągnąć ten cel, niezbędne wydaje się poszerzenie oferty organizacyjnej edukacji obronnej młodzieży szkolnej m.in. o różne formy przysposobienia obronnego. Nie chodzi tu o militaryzację szkoły, ale o stworzenie warunków do dobrowolnego wzbogacania wiedzy i umiejętności uczniów w zakresie innych zagrożeń naszych czasów, mogących wystąpić w szkole, domu w miejscu użyteczności publicznej, umiejętności kreowania zachowań użytecznych: jak użyć podręcznego sprzętu gaśniczego, jak zablokować drzwi ławką szkolną, jak wezwać pomoc itp.

Rysunek 1.



Źródło: Opracowanie własne RMKW

Rozwiązania systemowe, jakie wprowadziła reforma oświaty w 1998 roku, nie tylko umożliwiają, ale wręcz obligują do postawienia sprawy w ten sposób. Dyrektor tworząc szkolny zestaw programów nauczania i program wychowawczy szkoły, musi zaplanować zadania z dziedziny edukacji dla bezpieczeństwa stosownie do założeń programowych określonych przez MEN oraz do potrzeb i możliwości ucznia, oraz odpowiednio do danego środowiska, w jakim dziecko się wychowuje i rozwija, uwzględniając głównie lokalne zagrożenia dla bezpieczeństwa⁷⁸. Konkretne treści nauczania i wychowawcze mogą być przypisywane do poszczególnych zajęć edukacyjnych, prowadzonych przez różnych nauczycieli na danym etapie kształcenia, mogą być również wyodrębniane do przeprowadzenia przez jednego nauczyciela. Sposób i formy realizacji programu mogą być różne. Istotne jest, aby na danym etapie tworzyły spójną, przemyślaną całość⁸⁹. (Powyższe to założenia, zresztą w mojej ocenie bardzo dobre, ale dzisiaj już możemy powiedzieć, że gorzej z realizacją wytyczonych celów).

Program wychowawczy szkoły powinien opisywać w sposób całościowy wszystkie treści i działania szkoły o charakterze wychowawczym i powinien być realizowany przez wszystkich nauczycieli. Spójność szkolnych programów wychowawczych pozwala na programowanie zadań stosownie do potrzeb i możliwości ucznia oraz konkretnego środowiska, w jakim dziecko wychowuje się i rozwija. W budowie szkolnych programów wychowawczych niezmiernie istotny jest udział i odpowiedzialność rodziców oraz wsparcie środowiska, szczególnie władz samorządowych, kościoła, policji, straży pożarnej i innych organizacji i stowarzyszeń mających na uwadze dobro i bezpieczeństwo dzieci i młodzieży. Szkolne programy w sposób szczególny winny uwzględniać lokalne warunki i zagrożenia, które są najbardziej realne w danym środowisku. Tak rozumiany całościowy kształt procesów, działań, form i metod, środków i oddziaływań dydaktyczno-wychowawczych na dzieci i młodzież w celu osiągnięcia względnie trwałych zmian w ich wiedzy, umiejętnościach oraz systemie wartości będziemy nazywać edukacją dla bezpieczeństwa stanowiącą swoisty system.

Głównym zadaniem tego systemu jest nauka zachowań bezpiecznych, nauka umiejętności niesienia pomocy. Całość skonstruowana jest w sposób powracający. To znaczy, że w wyższych etapach edukacyjnych jest ona rozszerzana, tzn. zakres tematyki staje się bogatszy i bardziej uszczegółowiony⁹¹⁰.

7 Wiśniewski, 2006, s.192; Dziurzyński, 2010, s. 11.

8 Kaliński, 2001, s.90.

9 R. Stępień, 1999a, s.107.

Wychowanie dla bezpieczeństwa jest koncepcją nabierającą stopniowo kształt coraz bardziej uporządkowanej teorii. Wychowanie to jest traktowane jako cel i sposób przystosowania do istniejących warunków życia, stwarza ono szansę na zbliżenie się do młodych ludzi szukających odpowiedzi „jak żyć” i kształtować swoje życie tak, aby było ono w miarę bezpieczne, rozwijające i doskonalące. Myślę, że treści te są taką szansą.

Przecież przemianom ustrojowym w sferze politycznej, gospodarczej, militarnej i medialnej towarzyszą przemiany kulturowe, a w ich obrębie – przemiany edukacyjne. Mam tu na myśli takie kategorie, jak: nauczanie, kształcenie i wychowanie¹⁰¹¹. Obserwowany w ostatnich latach wzrost częstotliwości, rozmiarów i skutków klęsk żywiołowych wywołuje pilną potrzebę opracowania zasad ostrzegania, komunikowania i informacji o działaniach w czasie stanów nadzwyczajnych. Do najbardziej dostępnych praktycznych sposobów zapobiegania skutkom katastrof i ich redukcji należy efektywne, wczesne ostrzeganie ludności. Ludności przygotowanej, wykształconej, wychowanej dla bezpieczeństwa (spełniającej trzy wcześniej wspomniane kategorie)¹¹¹².

Wieloletnie doświadczenia wykazały, iż najbardziej racjonalnym, efektywnym i najtańszym sposobem powszechnego przygotowania obywateli do obrony państwa jest edukacja obywatelska całej populacji młodzieży, będąca integralną częścią procesu dydaktyczno-wychowawczego szkoły. Edukacja obywatelska czy też edukacja dla bezpieczeństwa to bez wątpienia obszary wychowania nieustającego. Wiedzy z tych obszarów nigdy nie będzie za dużo. Dlatego dobrze by było, aby podmiot, jak i przedmiot edukacji obywatelskiej był rozpatrywany w ścisłym powiązaniu z całokształtem stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych panujących w naszym państwie oraz na wszystkich możliwych płaszczyznach jego funkcjonowania.

Wyodrębniona jako przedmiot edukacja dla bezpieczeństwa stanowi namiastkę tych dążeń, ale nie wolno tej dziedziny zamykać w ramach jednego przedmiotu, spychanie na margines kształcenia tych umiejętności wynika głównie z dwóch powodów: prowadzenie zajęć przez niewykwalifikowaną kadre, traktującą często te zagadnienia jako dodatek do pensum. Uczniowie nierzadko traktują te zajęcia jakby były tylko bonusem do podniesienia „średniej” z przedmiotów.

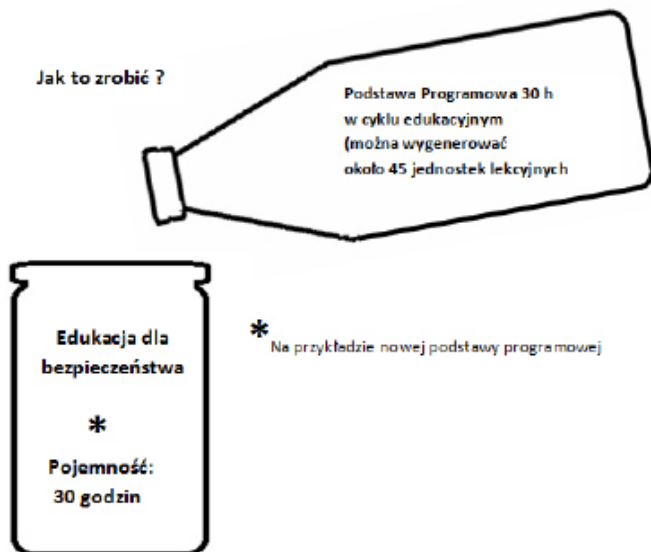
Drugi problem to sama Podstawa Programowa, która nakazuje nauczycielom treści przedmiotu zawrzeć się w 30 godzinach (gimnazjum).

10 Sztompka, 2000, s.56-60.

11 www.bbn.gov.pl/pl/bbn.pl [data dostępu: 11.10.2011].

Spektrum problemowe jest dużo większe, z treści zawartych we wspomnianej podstawie można spokojnie wyodrębnić mniej więcej 45 tematów. Jak to rzetelnie zrealizować? To tak, jakbyśmy mieli przelać ciecz z większego naczynia do mniejszego i musi się nam ona tam zmieścić.

Rysunek 2.



Źródło: Opracowanie własne RMKW

W obowiązującym systemie edukacji obronnej najpierw trzeba przygotować kadre, która właściwie poprowadziłaby te lekcje, która będzie liderem w działaniach bezpiecznych, a następnie zadbać o nowoczesne wyposażenie pracowni przysposobienia obronnego.

Walczyć o właściwą mentalność, pogładowość w szkole, co za chwilę będzie pożądaną mentalnością społeczną, aby problemy obronności nie były odbierane na zasadzie sensacji i tendencyjnie.

Edukacja ma na celu przede wszystkim zmienianie młodych ludzi, kształtowanie ich zachowań społecznych oraz rozwijanie postaw patriotycznych i obywatelsko-państwowych.

Przemianom zachodzącym w naszym kraju towarzyszą przemiany kulturowe, a w ich obrębie – przemiany edukacyjne. Reforma kulturowa

implikuje konieczność wspomnianych wcześniej zmian mentalności, postaw, wartości i motywów całego społeczeństwa. W tej sytuacji przed edukacją stają nowe wyzwania i zadania.

3. SPOŁECZNA ROLA WSPÓŁCZESNEGO EDUKATORA-KONKLUZJA

Pojawiają się nowe paradygmaty, trendy, intencje, tendencje, impulsy i dylematy skupione wokół ważnych problemów dotyczących kształcenia i wychowania człowieka. Istnieje powszechna zgoda, że edukacja współczesna musi być nastawiona na przyszłość, innowacyjność, aktywność, ustawiczność i progresywność. Akceptowany jest również pogląd, że edukacja powinna być zorientowana humanistycznie i osadzona na gruncie antropologiczno-aksjologicznym. Przyjmuje się, że nadrzędnym celem edukacji jest przygotowanie człowieka do dynamicznych zmian, jakie zachodzą we współczesnym świecie. Edukacja powinna zapewnić człowiekowi swobodę poruszania się na konkurencyjnym rynku pracy oraz zdobycie takich kompetencji, które umożliwią mu aktywność zawodową i godziwe życie.

Strategiczną i kierowniczą rolę w edukacji spełnia nauczyciel. To od nauczycieli w głównej mierze zależy powodzenie reform edukacyjnych. Według społecznych oczekiwań nauczyciel powinien być nie tylko dobrym dydaktykiem i wychowawcą, ale także człowiekiem.

Przemiany edukacyjne otwierają nowe perspektywy w zawodzie nauczyciela. Rozszerza się horyzont ról, funkcji, zadań.

Tak więc priorytetem winno być umiejętne korzystanie z tych perspektyw, przywilejów. A wtedy nam wszystkim będzie się żyło lepiej i bezpieczniej.

REFERENCES

1. R. Jakubczak, J. Flis, (2006) *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w. Wyzwania i strategie*, Warszawa.
2. R. Stępień, (1999a), *Kształcenie obronne w systemie wychowania młodzieży, Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Kraków
3. R. Stępień, (1999b), *Edukacja dla bezpieczeństwa w świetle przemian we współczesnym świecie*, Warszawa
4. M. Kaliński, (2004), *Klasy wojskowe 1998 – 2003*, Warszawa 2004.
5. J. Gajda, (2000), *Człowieczeństwo sensem życia i odpowiedzialnym*

- zadaniem edukacji, [w:] *Edukacja zorientowana na XXI wiek*, Lublin 2000.
6. R. Wiśniewski, (2006), *Wychowanie obronne. Zarys kształcenia obronnego młodzieży*, Warszawa.
 7. Dziurzyński K., (2010) *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy, Katowice.
 8. M. Kaliński, (2001), *Edukacja obronna młodzieży szkolnej u progu XXI wieku*, *Vademecum dydaktyczno- wychowawcze*, Warszawa.
 9. P. Sztompka, (2000), *Trauma wielkiej zmiany*, Warszawa 2000.
 10. www.bbn.gov.pl/pl/bbn.pl

**IV. MODELE ORGANIZACJI
I ZARZĄDZANIA
BEZPIECZEŃSTWEM**





Visegrad Group Safety



JAROSLAV HOLOMEK
VIKTOR PORADA
KVĚTOŇ HOLCR

POLICE SCIENCES IN THE SYSTEM OF SECURITY SCIENCES

Doc. RNDr. Jaroslav Holomek, Prof. JUDr. Ing. Viktor Porada,
Prof. PhDr. Květoň Holcr, DrSc., CSc.,

Faculty of Mass media, Paneuropean University in Bratislava

DrSc., Rector, College Karlovy Vary

Faculty of Law, Paneuropean University in Bratislava

jaroslav.holomek@uninowa.sk

victorporada@vskv.cz

ABSTRACT

The creation of a police state in the seventeenth century gave rise to discussion about the science of police. To date, there is a discussion on the pertinence of the existence of a studies of the police, and as a consequence of the existence of an appropriate research methodology. Despite many scientific debates and more, and scientific studies, may indicate the existence of a whole branch of science closely related to the operation, organization and functioning of the police. In particular, are conducted: studies on the psychological profiles the candidates themselves to the police and also of criminals, sociological studies, which allow a summary of statistics on crime. An important direction of research is ethical matters. As a result, gradually shaping the knowledge and science of police, in conjunction with already existing and well-developed fields of science, which have their own methods.

KEYWORDS: *modern police, scientific community, police sociology, police psychology, police ethics.*

INTRODUCTION

In light of the ongoing debates about the status (or even substantiation) of police sciences it is vital to presage an essay on their theoretical, methodological and societal foundations by at least a brief outline of the genesis of their constitution, gradual development and systematic integration in the set of existing fields of science. Efforts to develop a relatively au-

onomous police (or police-security) science have been exerted in the past in various degrees of intensity but to date there has been no satisfactory outcome. To put it more precisely, despite voluminous and well-grounded scientific efforts this field has yet to achieve the status of a fully fledged science which would fully satisfy the ever more demanding requirements of the police.

This is not to say, though, that police-scientific cognition, accumulated and rendered systematic over a considerable period of time, does not meet even the elementary conditions of a scientific field or fulfil its basic requirements on an adequate level.

Debates around the proposed name of this up and coming scientific formation could not do without the confrontation of various rational models each of which had its justification (albeit often tendentious) as well as soft spots, and they failed to address the latest findings in the realm of police-scientific cognition. This polemic was ultimately narrowed to the following models that one encounters today:

- a) police-security science
- b) police science (singular)
- c) police sciences (plural).

The chief objection against the **first model** is that if the modern police and their activities are perceived as a “public service” then the term police-security science (or sciences) would unduly narrow its (their) contents to the realm of security activities alone and failed to express other, non-security activities carried out by the police now and in future. The “public service” aspect has been a feature of policing even in the absence of binding norms (advisory, informative, preventative, etc.). Hence we do not draw a parallel between the policing structures and activities performed by the police over and above their duties and obligations.

The chief reservation against the **second model** is based upon the objectively heterogeneous structure of the police as an institution and also on the unprecedented variety of police activities. Attempts to systematically integrate them in a single object (and subject matter) within a single field of science have led to insurmountable problems. After all, the object of study determines the nature of methods applied and thus also its methodology. The latter would have to be trans-disciplinary and unite all the methods and principles of natural, technical, liberal, sociological and other sciences, which would aggravate, rather than alleviate, the solution of problems.

For the reasons stated above (and to be stated further) we shall prefer the **third model** characterized by the plurality of police sciences but systematically integrated within a single scientific form which we have come to call the “system of police-scientific cognition”.

1. SYSTEM OF POLICE-SCIENTIFIC COGNITION

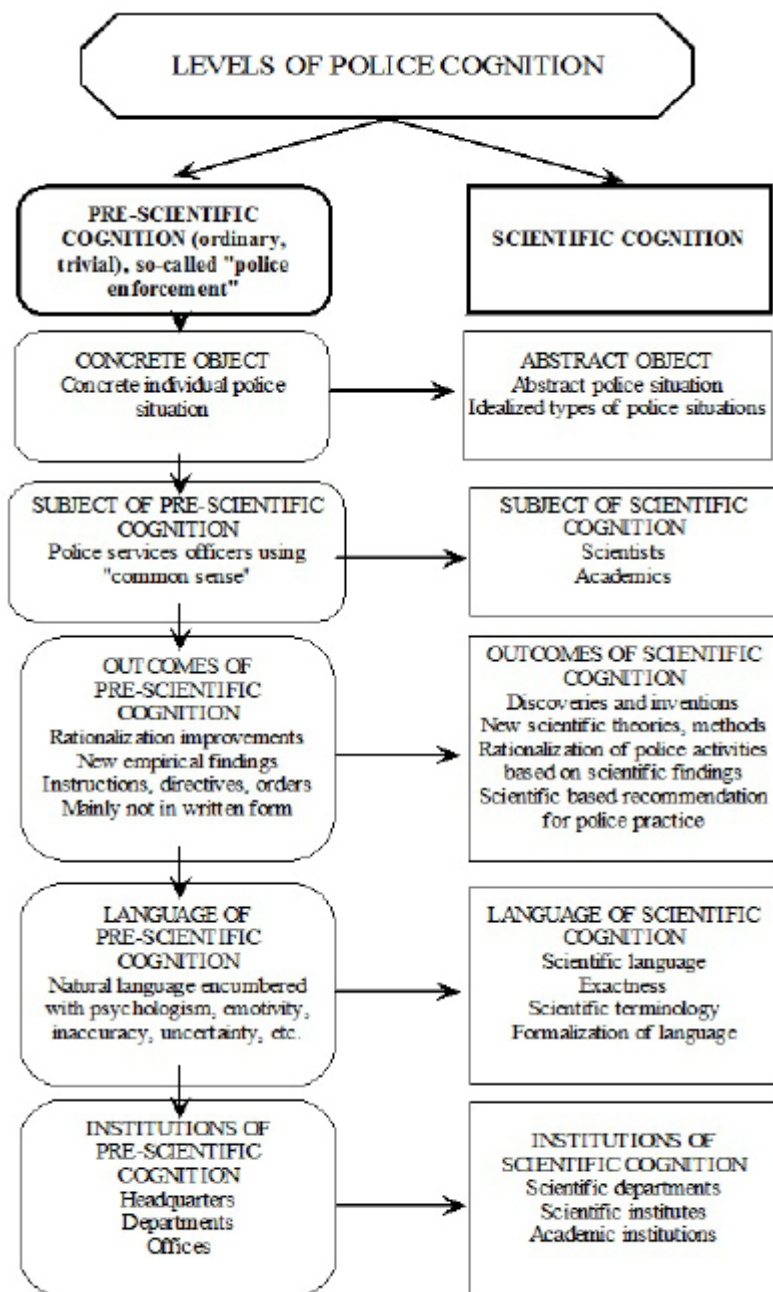
The system of police-scientific cognition is a form of science that integrates police-scientific disciplines and their elements, police-scientific research streams, scientific and practical police institutions, police science communities, communication channels and other phenomena of the police science. We shall further investigate the nature, content, structure and functions of this system from the following angles:

- 1) Genetic considerations (that underscore mainly the process aspects of the origin and development of police scientific cognition),
- 2) Structural considerations (which underscore its structural elements and their mutual relationships),
- 3) Functional considerations (that describe the proactive facets of scientific police cognition and its basic components).

1. GENETIC CONSIDERATIONS OF SCIENTIFIC POLICE COGNITION

From the genetic viewpoint, scientific police cognition has two levels. They are not merely a timeline but differ above all in the choice of object, subject as well as the character of the outcomes of cognition, operating language, and level of institutionalization (see Fig. 1).

Fig. 1



The two levels of police cognition are bound to exist together while there will be the tendency to enhance the scientific-cognition level at the expense of the pre-scientific plane. **The enhancement of the scientific plane of scientific police cognition requires the equal development of:**

- 1) Scientific problems of the police sciences
- 2) Scientific community of the police sciences policejních věd.
- 3) Institutionalization of the police sciences.

The scientific problems of the police sciences encompass the systematic arrangement of their object, principles, laws and categories but also their system of methodology and methods. **In other words this requires the development of the focus and scope of the police sciences through the development of their paradigms.** A deeper analysis of this issue will be provided in another context.

Scientific community was introduced as a term by Th. Kuhn and denotes a team of scientists united by a certain paradigm. The scientific community of the police sciences is the author of a commonly shared paradigm, its carrier, verifier and ultimately also the chief arbiter of its duration in time. This particular element of the police sciences takes the following forms:

- active communication within the scientific community at international conferences and seminars
- scientific education
- international science and research task teams
- academic training of police personnel
- improving, requalification, innovation and other courses.

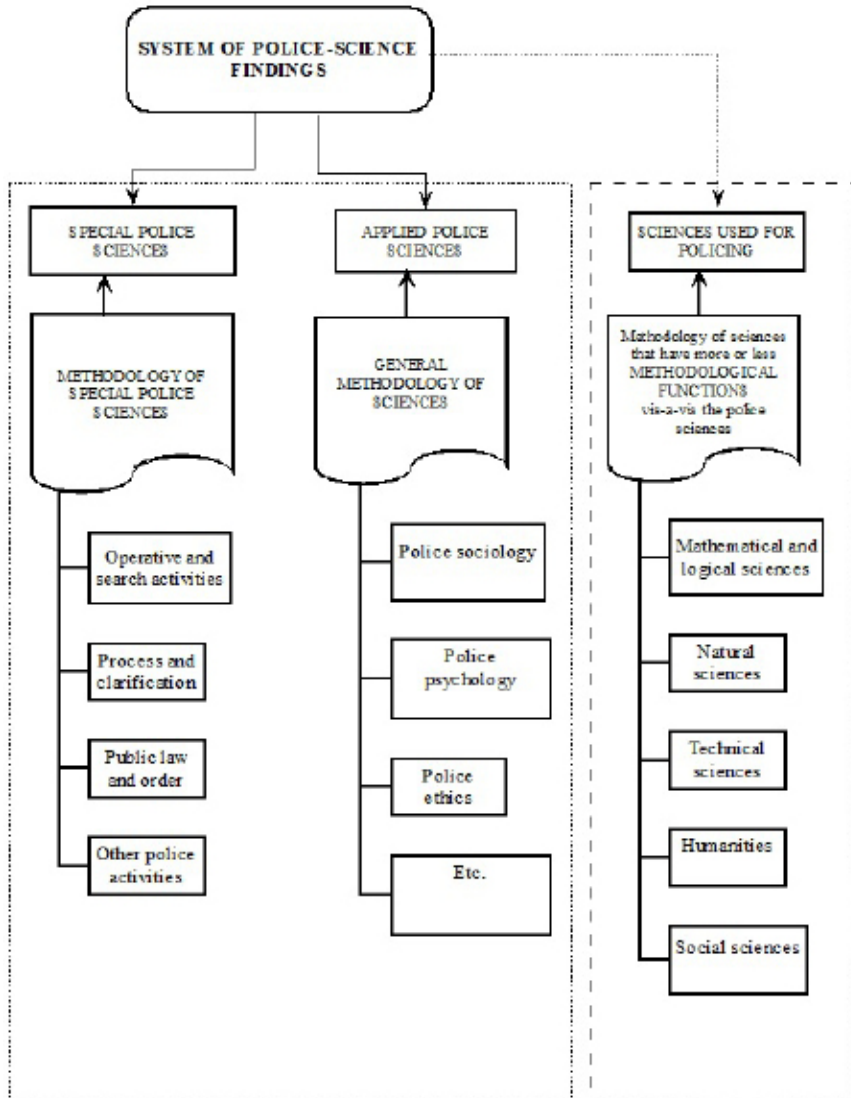
Institutionalization of the police sciences **ensures their functioning and development from both the societal and organizational angle.** The following institutions are especially instrumental in the functioning and advancement of the police sciences:

- educational institutions
- scientific and research institutions
- scientific societies
- publishers and editors of police science books and periodicals
- organizers, administrators, coordinators etc.

2. STRUCTURAL ANGLES OF SCIENTIFIC POLICE COGNITION

From the vantage point of structure, the following scientific-field groups enter into the system of scientific police cognition as shown in Fig. 2:

Fig. 2



The first group consists of **special police sciences** with special object and subject matter of research. **These sciences cannot be sourced by any of the established and generally recognized scientific fields and can only marginally draw empirical findings from other fields of human endeavour.** H. Steinert amply captures their character by saying that this field cannot be simply constructed by piecing together bits and pieces of existing fields. **The object of research within this group of police sciences involves chiefly the following structural elements: human resources, police technical systems and resources, types and forms of police activities, training of police officers, police management, etc.**

In context it is possible to single out the following elementary research areas and streams of the police science:

- **general theory of police sciences** the mission of which is to study fundamental, theoretical and special methodological problems facing the police and their activities
- **theory of teaching** (and training) police officers the mission of which is to outline and justify tasks, principles, forms and methods of staff preparation
- **legal sciences** pertaining to policing
- **special technical systems** and means used by the police
- **theory of organization and management** of police services and policing
- **history of the police**, police services and policing.

Although not all the above-mentioned structural elements of the special group of police sciences yet possess precisely outlined subject matters of research with clear demarcation lines and lack the status of advanced fields of science, they nonetheless yield scientifically valuable artefacts in their capacity of fully fledged streams of scientific police research. Hence they offer correct foundations for the up-and-coming police scientific fields aspiring to relative autonomy within the realm of scientific police cognition.

A satisfactory definition of the subject matter of research in the police sciences is currently the most difficult theoretical and practical problem of the process of their constitution and advancement. Even though specific definition is one of the meritorious criteria for recognizing the status of science, the requirements for its exactness should not hypertrophy. Why, the subject matter of science can change in the course of history, become

narrower or wider, and take into consideration the object circumstances which previously were not the subject matter of research. We rather believe that excessive efforts to precisely outline the subject matter of science may pay lip service to tradition and may not be that much important. Our views on the subject matter of police sciences therefore do not accentuate its strict definition but are more likely geared towards the most probable future course of police research. This effort could be informed by a correct definition of the object of police sciences, its parts, properties, facet and relationships that will—as their subject matters—be selected and consecutively integrated in relatively autonomous fields of science.

Special subject matters of the police sciences will run diagonally across various views on their shared object.

This simplified scheme that describes the relationships between the object and subject matter of the police sciences is actually a demanding and time-consuming process from both the material and methodological points of view. We shall therefore simplify this (otherwise complex) problem and shall consider the object of the police sciences as the police as an institution and organization together with its activities geared on maintenance of public law and order and protection of security of both the citizens and society as a whole. For the reasons stated above we will not go into the details as to which specific aspects of this object will be investigated by the police sciences.

However, the subject matter of the police sciences will inevitably include (in a decisive measure) policing (which may be sternly defined but which at the same time is unusually heterogeneous and demanding in terms of creativity). However, the policing limits set by the legal order do not rule out (but actually they invite) the creative spirit without which the efficiency of police work would not stand the test of justified expectations of the citizens and society as a whole. It shows that traditional police procedures (based on traditional algorithms which are often too schematic or little creative) were acquired solely in an empirical manner and are fast losing their effectiveness. Thus, crime is growing ever more intellectual; its perpetrators swiftly react to ever more dynamic changes in the crucial spheres of social life and make use of (actually misuse) the latest achievements of science and technology.

If we want to take the police sciences as sciences geared towards the research of specific police activities (or rather the “optimization” of these activities) then we choose a corresponding type of methodology. The object

of study determines the character of methods that provide adequate tools for this research.

3. FUNCTIONAL ASPECTS OF SCIENTIFIC POLICE COGNITION

From the viewpoint of functions (and objectives) of scientific research there exist two groups:

- theoretical sciences (pure or fundamental sciences)
- practical sciences (also referred to as sciences about projection or technologies)

The difference between theoretical and practical sciences is shown in the following Table 1.

Table 1

SCIENCES		FINAL GOAL	CRITERION	VALUE	ANSWER TO
THEORETICAL	-or pure sciences - fundamental sciences	Explaining facts	Empirically verifiability	Truth Untruth	What is it? Why is it?
PRACTICAL	-or sciences on projection - technologies of action	Projecting efficient action	Achieving "the best state"	Right Wrong	What should be and how to effectively

It follows from the needs of the police and policing practice that the police sciences will be constituted and developed as practical sciences, as sciences about the projection of police activities and as the technologies of these activities. Analogously, Steinert refers to the prospects and research at the Security Academy of the Austrian Federal Ministry of the Interior. He discusses an academic subject that would blend doctrine with research. Such teaching subject should be a doctrine (science) about police activities, a scientific field that would proceed from existing findings about the activity of the police and systemize, develop and critically verify these findings.

The basic goal of theoretical sciences is **explanation** while the objective of the practical sciences is **projection**. One sometimes hears about projection sciences in this context. This is one of the characteristic features of singling out practical sciences within the framework of science classification.

The very term: projection is the subject of various approaches. The explication of this term receives special attention in the methodology of projection and/or various methodological concepts related to practical sciences as presented by T. Kotarbiński (in the realm of his praxiology or general theory of effective action), M. Bunge, H. A. Simon, R. L. Ackoff, R. Mattesich, A. Podgórecki, W. Gasparski and other authors. One meaning of projection is in its function of meta-action aimed at the preparation of any activities.

To avoid misunderstanding it is necessary to answer the question whether practical sciences formulate theories. We act on the assumption that the dichotomy of discerning between theoretical and practical sciences sometimes makes one believe that practical sciences do not formulate any theories. But as shown by methodological analyses, all sciences are theoretical in the end and their postulates are burdened by theory. It goes without saying that practical sciences have a specific character and a specific structure of their postulates. This sets apart practical-science theories from those formulated in theoretical (pure, fundamental) sciences. For the sake of illustration let us point out in this context one of the possible solutions of the problem of practical-science idiosyncrasies in view of the theories they formulate as presented by L. Nowak. The role of practical disciplines in society is to set the optimal ways of asserting the values of the given society.

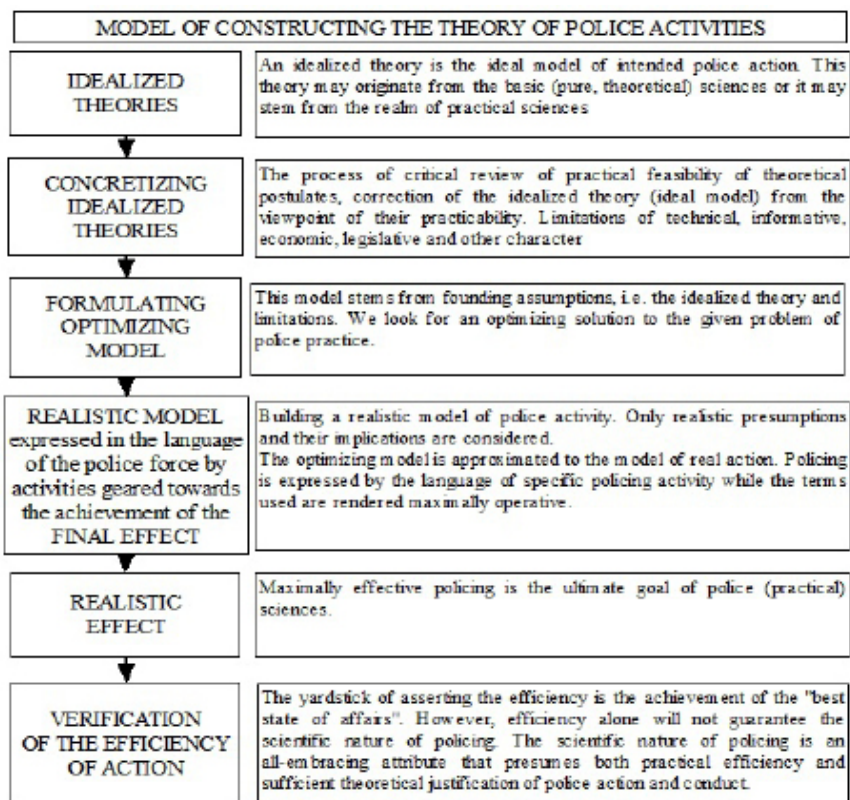
Idealized theory per se is a system of the following claims: (1) idealizing claims Z_n , (2) concretization of these claims Z_j and (3) the approximation of the claims obtained through concretization Z_n , Z_j , by gradually eliminating idealizing assumptions and studying the impact of these factors on the quantity under examination V . Concretization of an idealized theory creates the prerequisite of the construction of optimizing theories.

Simply said, practical minds use certain idealized theories. They gradually render them more concrete in order to glean empirically verifiable theories. Concretized theories yield optimizing theories that enable the practical minds to construct a certain realistic model; i.e. there arises the necessity of using the language of the given activity to define the action that needs be taken in order to achieve the final effect. This means that action should lead to an effect that is perceived as a recognized and desirable value in the given society. The realistic model will subsequently be subjected to verification to find out whether it represents—with enough approximation—the optimally (or indeed efficiently) effective solutions,

that is whether it meets the efficiency criterion that need not be fully met in certain conditions.

In our opinion, the police sciences whose action is geared towards achieving efficient results (effective action in order to achieve pertinent goals, e.g. to detect criminal activities, secure the protection of property, etc.), should apply the following cycle of cognition: (idealizing theories – rendering them concrete – formulation of optimizing theories – building a realistic model – verification of the realistic model). This is the cycle of **intended activity** (an activity that should be effective) and of activities realized according to the given model (see Fig. 3).

Fig. 3



The philosophical sources of the sciences of action (practical sciences, sciences about projecting human action and its technologies) are ever increasingly becoming the focus of a relatively broadly based research.

Attention is focused primarily on the analysis of action, its preparation, and both the methods of implementation and the outcomes of such action. Due attention is paid also to the various streams and approaches to miscellaneous concepts of the methodology of practical sciences. A representative status is rightfully enjoyed by the methodological concepts of practical sciences evolved by H.A. Simon (sciences of the artificial), M. Bunge (philosophy of technology), L. Nowak (methodology of practical sciences) and W. Gasparski (programme of the methodology of projection).

The concept of practical-science specifics based upon idealized laws as a prerequisite of the construction of optimizing theories certainly is not the only concept that exists. Anyway, it may not be universally recognized, either, as the concept of idealized laws is the subject of lively and sometimes even harsh polemic in the methodological literature. Other cognitive cycles could be utilized that have been analyzed and described in the various concepts of practical-science methodology. Which of them will be used for the further advance of police sciences depends largely on a number of aspects applied during the process of selection. No doubt this will lead to special analytical efforts in the near future.

Police sciences labelled as practical sciences are in fact sciences about the scientific rules of policing. The central problem of police sciences as practical sciences lies in the optimization of police activities of which scientific rules are an important component. When using the term: scientific one usually means:

- Its **theoretical justification** (i.e. the rule holds true only within the realm from which it was empirically derived. The contents of a rule are a generalization applicable to a wider context of that same activity. Its functionality alone will not do and it is necessary to sufficiently justify the inevitability of its being functional),

- Its **derivation from a scientific law** or principle (i.e. a scientific rule is scientific only if and when its contents correspond to a scientific law or principle),

- Its **practical efficiency** (i.e. its use in police practice yields the best results),

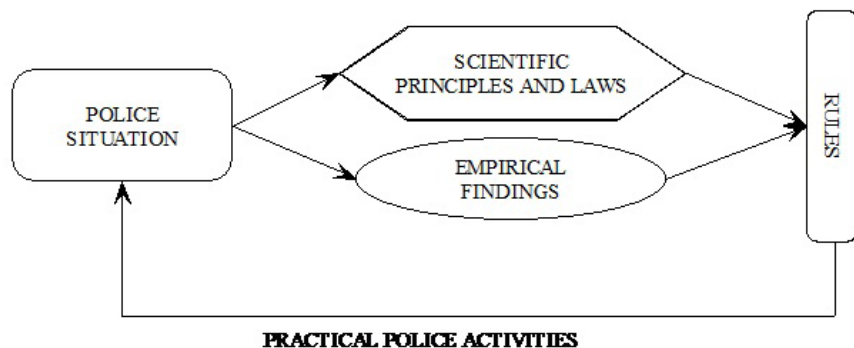
- Its coherency with the other rules of one and the same activity (i.e. the rules are not in mutual contradiction and the contents of one rule must not devalue or weaken the effect of another rule. What was said becomes

a topical issue provided that there are systematic rules governing various policing activities and corresponding fields of science).

A rule as such is approached as a prospective algorithm of performing a finite number of steps towards achieving a goal. The insistence that a rule be sufficiently justified theoretically and practically effective at the same time ought to serve to eliminate two potential extremes: a rule is sufficiently justified theoretically but for various reason is practically unusable and unfeasible at the moment; a rule is practically effective but only on an ad hoc basis, at random, and cannot be generally applied to the sphere of endeavour (see Fig. 4).

Fig. 4

A RULE IS SCIENTIFIC IF IT IS SUFFICIENTLY JUSTIFIED AND EFFICIENT



Systematically ordered scientific rules are the fundamental structural elements of police methods (methods of special police services). The structure and architecture of the methods of police action closely resembles scientific rules. However, it forms a higher plane of scientific police cognition.

Police methods are informed by type-oriented tasks (detection, clarification, public law and order, etc.) and their aim is the optimal fulfilment of a type-oriented task while using scientific rules.

Another group of sciences entering the system of police scientific cognition consists of the **police applications** of theoretical (pure, fundamental) sciences that keep growing in scope and strength. It is actually fair to say that one would have a hard time searching for the science that in principle could not have a police implication. However, applied sciences rank within the theoretical (pure, fundamental) sciences.

From the nature of the applied sciences ensues also the character

of their methodology. Each and every applied science has its own “non-police” subject matter of study which, however, acquires certain specifics through the solution of police tasks. The applied police sciences comprise: police management, police sociology, police psychology, police ethics, theory of instruction in special police disciplines, police technical system and means, legal sciences in police activities, etc.

Finally the third group of scientific disciplines that participate (albeit indirectly) in the system of scientific police cognition comprises fundamental sciences in the fields of mathematics and logic; natural science, technologies, liberal arts, social sciences, as well as their numerous combinations. This is the breeding ground for applied police sciences. The scientific fields that fall in the third group of course are neither police sciences nor a general and special methodology thereof but they fulfil smaller or more pronounced methodological functions in relation to them.

The extent and intensity of use of these scientific fields in the work of the police are vastly different and prone to variations. Closest to the applied police sciences are: criminal science, criminology, legal sciences, legal medicine and also ballistics and economic as well as other sciences.

Hence the system of scientific police cognition is relatively comprehensive yet it is at the same time an open, up-and-coming branch of science whose further advancement will require:

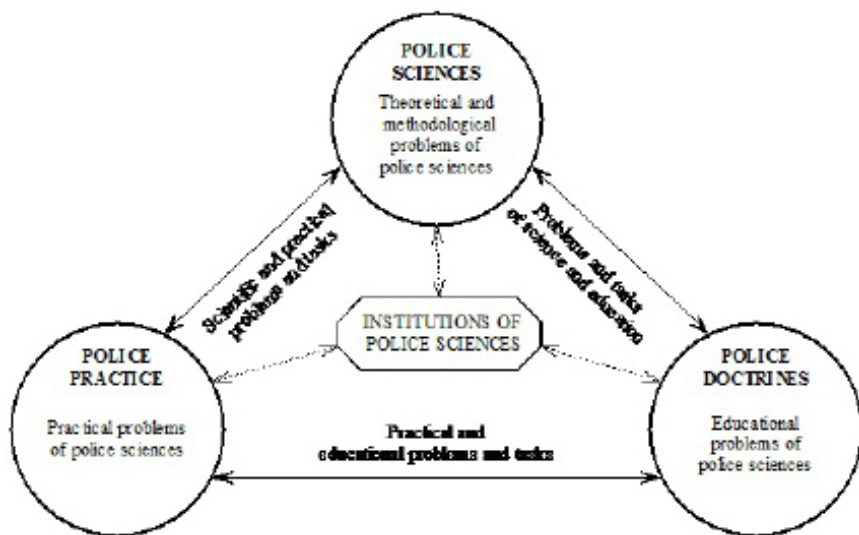
- More intensive work on creative applications of the methodology of practical sciences as sciences that deal with optimizing police activities,
- Extending the range of applied police sciences and enhancing their closer interaction with the police practice,
- Utilization of modern sciences (their theories and methodologies) as the general scientific background in developing the scientific problems of the system of scientific police cognition,
- Cultivation of the scientific community of police sciences through the university preparation and scientific education of police officers,
- Optimizing communication links within the transnational scientific community of police sciences through international seminars, conferences and other theoretical and practical encounters,
- Setting up international scientific-research teams to integrate above all the intellectual potentials of the participating countries,
- Gradual development of national and then also transnational po-

lice scientific institutions (with the outlook of constituting European scientific and educational institutions),

- Compiling a multilingual encyclopaedia of police sciences which would systematically coordinate the sources of their advancement and at the same time keep track of the research outcomes of the scientific community,
- Etc.

The list of urgent tasks facing the scientific community of police sciences will never be complete. Let us therefore quote the types of problems and the ensuing objectives that need or will need to be resolved (see Fig. 5).

Fig. 5



REFERENCES

1. Bunge, M. (1985), *Treatise on Basic Philosophy*. Vol. VII, Part II. Reidel: Dordrecht and Boston.
2. Černík, V., Viceník, J., Višňovský, E. (2000), *Praktické usudzovanie, konanie a humanitná interpretácia*. Bratislava : IRIS.
3. Erneker, J. (2000), Úlohy a charakteristické znaky profesijnej činnosti policajtov. In: *Profesia policajta*. Bratislava : A PZ.
4. Gasparski, W. W. (1995), *Projektowanie, nauka I filozofia: perspektywa prakseologiczna*. In: *Dziedzictwo logicznego empiryzmu*. Warszawa : Wydawnictwo IFIS PAN.
5. Holcr, K., Porada, V. a kol. (2011), *Policajné vedy. Úvod do teórie a metodológie*. Plzeň : Aleš Čeněk.
6. Horton, Ch., Smith, D. (1988), *Evaluating Police Work. An Action Research Project*. London : Printer Publishers.
7. Kuhn, Th. (1982), *Štruktúra vedeckých teórií*. Bratislava : Pravda.
8. Nowak, L. (1977), *Wstep do idealizacyjnej teorii nauki*. Warszawa : PWN.
9. Pjassetzky, A. G., Baranenko, B. I. (2001), *O problémoch policajnej vedy na Ukrajinie*. In: *Aktuálne problémy rozvoja policajných vied a policajnej praxe*. 1. rokovanie stálej medzi-národnej konferencie. Bratislava : A PZ, pp. 48-53.
10. Porada, V., Holcr, K. a kol. (2011), *Policejní vědy*. Plzeň : Aleš Čeněk.
11. Ropohl, G. (1998): *Eine Systemtheorie der Technik: Zur Grundlegung der Allgemeinen Techno-logie*. Munich/Vienna : Hanser, Second Edition.
12. Simon, H. A. (1969), *The Sciences of the Artificial*. Cambridge : The M.I.T. Press.
13. Steinert, H. (1997): *Über den ausbildnerischen Gemeinspruch: Vergessen Sie alles, was Sie auf der Schule theoretisch gelernt haben; wie Polizeiarbeit wirklich geht, das lernen Sie erst hier bei uns in der Praxis*. In: *Die Polizei*, April, s.106-110.
14. Tondl, L. (1998), *Technologické myšlení a usuzování*. Praha : Filosofia.
15. Viceník, J. (2000), *Úvod do problematiky metodológie vied (I)*. In: *Organon F*, Volume VII, No. 1, p. 78-89.



Visegrad Group Safety



EDWARD KOŁODZIŃSKI

**THE RISK OF THE DECISION IN COMMON SECURITY
OF AN ENTITY**

**RYZIKO DECYZJI W BEZPIECZEŃSTWIE POWSZECHNYM
PODMIOTU**

Dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. WAT

Wojskowa Akademia Techniczna, Instytut Optoelektroniki

ekolodzinski@wp.pl

ABSTRACT

The global security of an entity (an individual, business, institution, urban area, municipality, district, etc.) is not a stable or permanent state that is enjoyed by an entity throughout its existence. To ensure a satisfactory level of global security, an entity has to initiate preventive measures, it has to prepare for, respond to and effectively counteract the consequences of a materialized risk. At every stage of this process, vital decisions are made as regards the course of actions whose combined effect should minimize the adverse consequences of a threat. The relevant decisions are made in the face of a high number of mutually interactive factors which significantly influence the outcomes of the decision-making process. It entails the risk that the actual costs and losses will be much greater in magnitude than those anticipated at various stages of the decision-making process. A clear set of criteria for assessing decision quality is needed for optimal decision-making. This study proposes criteria for evaluating decision quality and the relevant risks in the decision-making process that aims to ensure the operational security of entities. The optimization process based on the proposed criteria has been illustrated with an example.

KEYWORDS: *security system of an entity, evaluation of decision-making risk, optimization of decisions, security analyst, rescue action management*

1. BEZPIECZEŃSTWO FUNKCJONOWANIA PODMIOTU

Bezpieczeństwo powszechne¹ podmiotu (np. człowieka, zakładu, instytucji, aglomeracji, gminy, powiatu itp.) nie jest stanem stabilnym - nie jest dobrem danym podmiotowi raz na zawsze. W świecie realnym występują permanentne jego zagrożenia, zarówno od sił natury, jak i niezamierzonych i zamierzonych skutków działalności człowieka. Należy zatem czynić starania o zapewnienie stabilności stanu bezpiecznego funkcjonowania podmiotu. W tym celu tworzony jest *System Bezpieczeństwa Podmiotu (SBP)*, rozumiany jako zorganizowany zespół sił i środków zapewniających akceptowalny, przez dany podmiot, stan bezpieczeństwa (rys.1.).

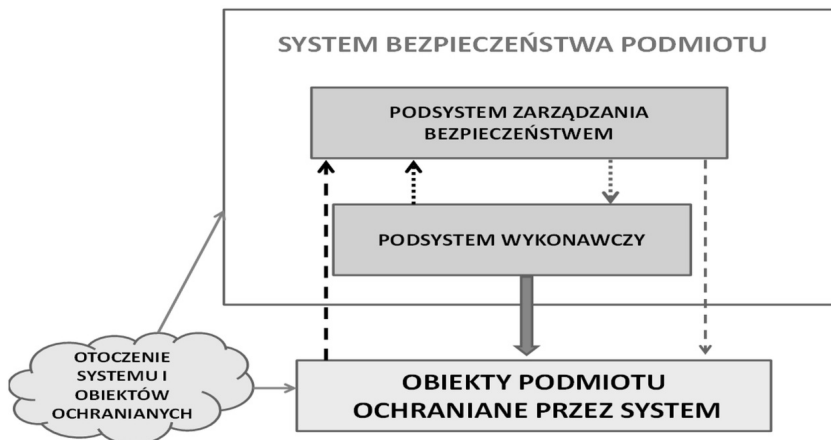
Rys. 1. Diagram kontekstowy bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu



(źródło: opracowanie własne)

Modelowe ujęcie systemu bezpieczeństwa podmiotu przedstawiono na rys.2.

Rys. 2. Model Systemu Bezpieczeństwa Podmiotu



(źródło: opracowanie własne)

W modelowym ujęciu SBP wyróżnia się dwa podsystemy²:

- **wykonawczy**, który stanowią siły i środki realizujące procesy wykonawcze, np. straż pożarna, straż miejska, policja, pogotowie techniczne, itd.;
- **zarządzania**, który realizuje procesy informacyjno-decyzyjne stanowiące o sposobie zapewnienia podmiotowi bezpieczeństwa przez podsystem wykonawczy.

Podsystem zarządzania bezpieczeństwem podmiotu zawiera dwa elementy składowe (rys.3.) :

- **podsystem informacyjny** – odpowiedzialny za permanentne opracowywanie danych niezbędnych do podejmowania decyzji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podmiotu,
- **podsystem decyzyjny** – podejmujący decyzje o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu. Precyzują one:
 - ✓ sposób prowadzenia działań przez podsystem wykonawczy SBP w poszczególnych etapach zarządzania bezpieczeństwem podmiotu^{3,4},
 - ✓ działania, jakie powinny podjąć obiekty podmiotu w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa funkcjonowania. Dotyczą one przede wszystkim

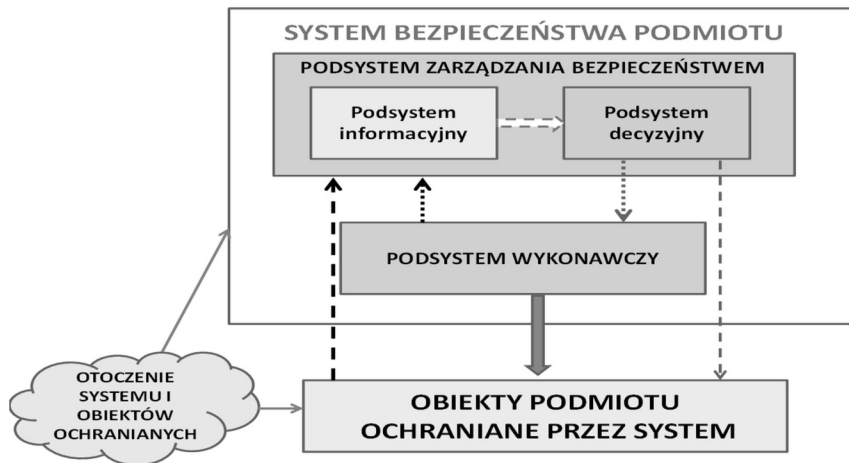
2 Kołodziński E., 2009

3 Kołodziński E., 2009

4 Kołodziński E., 2004

kim zapobiegania zagrożeniom i przygotowania obiektów na wypadek ich wystąpienia.

Rys. 3. Uszczegółowienie podsystemu zarządzania bezpieczeństwem

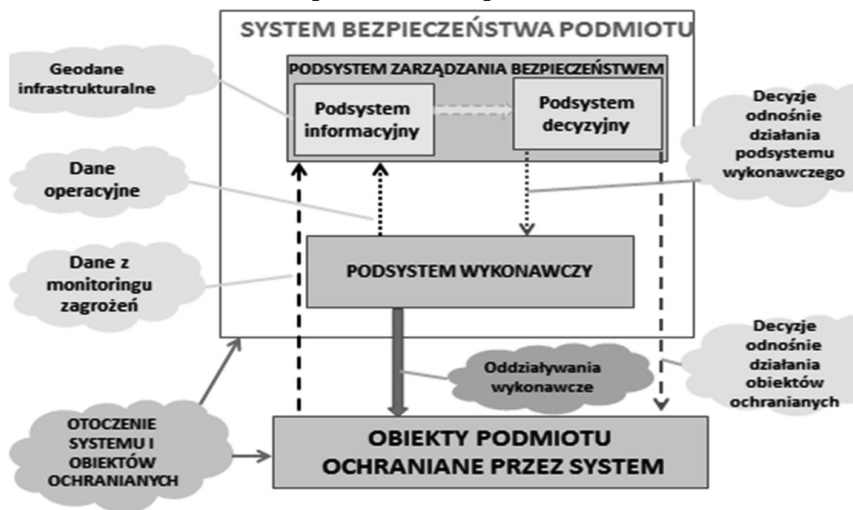


(źródło: opracowanie własne)

Do podejmowania decyzji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podmiotu wykorzystywane są następujące rodzaje danych (rys. 4.):

- *geodane infrastrukturalne* obszaru dyslokacji obiektów podmiotu i jego otoczenia – istotne z punktu widzenia zapewnienia podmiotowi bezpieczeństwa jego funkcjonowania,
- *dane operacyjne o siłach i środkach* możliwych do użycia w przypadku wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu,
- *dane z monitoringu zagrożeń* bezpieczeństwa podmiotu oraz czynników mających wpływ na ich stan.

Rys. 4. Przepływy danych i informacji sterującej w zarządzaniu bezpieczeństwem podmiotu



(źródło: opracowanie własne)

Geodane infrastrukturalne SBP- to dane o rzeźbie i obiektach technicznych obszaru podmiotu i jego otoczenia, infrastrukturze podziemnej i naziemnej oraz obiektach terenowych o istotnym znaczeniu dla zapewnienia bezpieczeństwa podmiotu. Na geodane infrastrukturalne składają się: dane graficzne zawarte w mapie obszaru oraz dane opisowe charakteryzujące wyróżnione na niej obiekty – istotne z punktu widzenia podsystemu decyzyjnego, stanowiącego o przedsięwzięciach zapewniających bezpieczeństwo podmiotu.

Dane operacyjne o siłach i środkach, które mogą być użyte do zapewnienia bezpieczeństwa podmiotu- to dane o siłach i środkach, które potencjalnie mogą być przez niego użyte w działaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, w tym w działaniach ratowniczych oraz w eliminowaniu skutków wyzwolonego zagrożenia. Przykładowymi elementami tego zasobu mogą być dane o: stanach osobowych jednostek organizacyjnych systemu, ich wyposażeniu technicznym, parametrach sprzętu, infrastrukturze obiektów własnych, a ponadto dokumentacje jednostek, zakresy obowiązków osób funkcyjnych, procedury postępowania w określonych sytuacjach, plany ratownicze itp.

Dane z monitoringu zagrożeń bezpieczeństwa podmiotu oraz czynni-

ków mających wpływ na ich stan – to dane pochodzące z szeroko rozumianego monitoringu. Warunkiem koniecznym przeciwdziałania zdarzeniom, powodującym zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu, jest przewidywanie ich wystąpienia na podstawie określonych symptomów, wykrywanie i identyfikacja. Od danych o aktualnym stanie możliwych zagrożeń bezpieczeństwa podmiotu, uzyskiwanych z systemów monitoringu zależy rodzaj i ilość środków użytych do przeciwdziałania ich skutkom, a także sposób prowadzenia działań ratowniczych. Sposób monitorowania rodzaju i stopnia zagrożeń oraz wykrywania i identyfikacji zdarzeń przez nie spowodowanych, a także czynników wpływających na rozmiar zagrożeń zależy od ich natury, tj. fizykochemicznych objawów i skutków. Abstrahujemy tu od przyczyn, czy są to zagrożenia naturalne, czy też cywilizacyjne, a wśród nich celowo powodowane przez określone grupy ludzi – terrorystów. Na podstawie danych z monitoringu zagrożeń podmiotu podsystemem informacyjny, posługując się modelami matematycznymi i programowymi symulatorami, opracowuje prognozy i scenariusze możliwego rozwoju zdarzeń.

Jakość danych infrastrukturalnych, operacyjnych i o zagrożeniach (ich aktualność, kompletność i komunikatywność) udostępnianych podsystemowi decyzyjnemu (rys.4.) ma istotny wpływ na trafność decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu, podejmowanych przez osoby funkcyjne tego systemu.

Pożądaný poziom bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu zapewniany jest poprzez⁵:

- **zapobieganie** powstawaniu zagrożeń dziedzinowych (np. powodziowych, epidemiologicznych itp.),
- **przygotowanie** podmiotu i Systemu Bezpieczeństwa Podmiotu (SBP) na ewentualność ich wystąpienia,
- prowadzenie skutecznych **działań ratowniczych** w przypadku wystąpienia zagrożeń dziedzinowych,
- **likwidację** skutków wystąpienia zagrożeń dziedzinowych.

Każdy z wyżej wyróżnionych etapów działania SBP, w ramach zapewniania dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu, ma swoją specyfikę zadaniową i uwarunkowania odnośnie dynamiki realizacji procesów informacyjno-decyzyjnych. Powyższe przybliżymy na przykładzie.

⁵ Kołodziński E., 2009

Przykład 1.

Rozpatrzmy bezpieczeństwo powodziowe aglomeracji dyslokowanej w dolinie, przez którą przepływa rzeka. Można je zapewnić podejmując, między innymi, następujące działania:

1. na etapie zapobiegania:

- budowa zbiorników retencyjnych w górnym biegu rzeki,
- zwiększanie wysokości obwałowań rzeki przed i w obszarze aglomeracji,

- prowadzenie prac melioracyjnych;

2. na etapie przygotowania na wypadek przekraczania przez rzekę stanu alarmowego- przygotowanie:

- obszarów zalewowych,
- sił o odpowiednich kwalifikacjach,
- materiałów do podwyższania poziomu obwałowania rzeki i zabezpieczenia obiektów- worki, piasek, narzędzia, środki transportu elementów umocnień obwałowania itp.,
- środków transportu ludności i ich dobytku - łodzie, pontony, amfibie, samochody itp.,
- pomieszczeń do czasowego zakwaterowania ludności ewakuowanej z zalanych terenów oraz wyżywienia, wody, ubrań, środków czystości dla nich itp., na ewentualność wystąpienia powodzi;

3. na etapie działań ratowniczych:

- ratowanie ludzi, którzy nie zostali ewakuowani przed wystąpieniem powodzi,
- ratowanie zwierząt i dobytku,
- zaopatrywanie ludności pozostałej na obszarach zalanych w środki do przetrwania itd.

4. na etapie likwidacji skutków powodzi:

- przywracanie zdolności funkcjonalnej obiektów,
- usuwanie zanieczyszczeń powodziowych,
- itd.

W etapach 1., 2. i 4. mamy do czynienia z zarządzaniem bezpieczeństwem, zaś w etapie 3. z kierowaniem działaniami ratowniczymi. Każdy z wyróżnionych w przykładzie etapów działań, podejmowanych przez SBP

w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu, ma swoją specyfikę zadaniową i uwarunkowania odnośnie dynamiki realizacji procesów informacyjno-decyzyjnych.

2. NIEPEWNOŚĆ I RYZYKO W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM I KIEROWANIU RATOWNICTWEM

Cechy wspólne zarządzania i kierowania działaniami zapewniającymi bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotu to przede wszystkim:

- **niepewność** odnośnie uwarunkowań jego funkcjonowania, wynikająca ze: specyfiki działalności, możliwych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń prowadzenia tej działalności oraz wrażliwości na te zagrożenia,
- trudności w ujmowaniu w kategoriach wymiernych i oceny: zagrożeń i ich wpływu na jakość funkcjonowania podmiotu,
- konieczność uwzględniania bardzo dużej liczby czynników przy podejmowaniu decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,
- trudności w zakresie modelowania oddziaływania zagrożeń na ochraniane obiekty podmiotu, możliwości przeciwdziałania ich skutkom oraz algorytmizacji sposobu realizacji procesów informacyjno-decyzyjnych zarządzania i kierowania przeciwdziałaniem.

Decyzje zarówno w zarządzaniu bezpieczeństwem, jak i kierowaniu ratownictwem podejmowane są *a priori*, tzn. dotyczą przyszłości. Z faktu tego wynikają **niepewności** między innymi odnośnie:

- a) rodzaju, skali i możliwych synergii zagrożeń, jakie mogą wystąpić,
- b) przedsięwzięć, które należy zrealizować dla zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,
- c) bezpośrednich następstw dla podmiotu zrealizowania się poszczególnych zagrożeń w uwarunkowaniach wynikających z wykonania podjętych decyzji,
- d) faktycznych kosztów zrealizowania przedsięwzięć określonych w decyzjach.

Niepewności te powodowane są w szczególności:

- trudnościami w odpowiednio wczesnym wykrywaniu zagrożeń i ich precyzyjnym monitorowaniu oraz przewidywaniu następstw dla bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,

- losowym charakterem wszystkich zjawisk związanych z bezpieczeństwem funkcjonowania podmiotu,
- dużą liczbą losowych czynników, od których zależy bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotu.

Wszystkie te czynniki, w znacznej liczbie przypadków, można charakteryzować za pomocą rozkładu prawdopodobieństwa. Przykładowo, w przypadku rozpatrywanego już bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji, taką charakterystyką może być prawdopodobieństwo, że poziom wody w rzece przekroczy stan alarmowy, że środki ratownictwa będą dostarczone przed osiągnięciem przez wodę stanu alarmowego itp. Charakterystyki probabilistyczne niepewności uwarunkowań realizacji podejmowanej decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu nie odzwierciedlają jej skutków: strat i kosztów, a przede wszystkim tego, że mogą one być inne od zakładanych przez decydenta.

Niepewność prognozy uwarunkowań realizacji podejmowanej decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu i jej skutków stanowi genezę *ryzyka decyzji*^{6,7,8}- *ryzyka następstw* (nie tylko dla podmiotu) *innych od zakładanych przy podejmowaniu przedmiotowej decyzji*. Rzyka następstw dotyczących strat i kosztów. Zazwyczaj bardziej niekorzystnych od zakładanych przy podejmowaniu decyzji o przedsięwzięciach do zrealizowania w poszczególnych fazach zapewniania bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu.

3. MIARA JAKOŚCI DECYZJI W ZAGADNIENIACH BEZPIECZEŃSTWA

Decyzje o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu podejmowane są w oparciu o posiadaną wiedzę i informację, przy założeniu spełnienia prognozowanych warunków jej realizacji. Podejmując decyzje o sposobach zapewnienia określonego poziomu bezpieczeństwa, należy zdawać sobie sprawę z konieczności poniesienia odpowiednich nakładów na ich wykonanie. Należy również mieć świadomość, że nawet mimo wykonania tych decyzji podmiot może ponieść pewne, szeroko rozumiane, straty, np. uszczerbek na zdrowiu ludzi, zniszczenia obiektów itp.

Każda decyzja może być realizowana w zgoła innych uwarunkowaniach niż decydent zakładał przy jej podejmowaniu. A wówczas zarówno koszty, jak i straty związane z nią mogą być inne od przyjmowanych przez

6 Kaczmarek T., 2006

7 Kołodziński E., 2011

8 Pritczard C., 2002

niego w momencie podejmowania decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu. Naturalną rzeczą jest dążenie, aby decyzje były optymalne. Zatem musi być ustanowiona miara ich jakości.

W celu ustanowienia miary oceny *a priori* jakości decyzji zapewniających bezpieczeństwo dziedzinowe funkcjonowania podmiotu zostaną wprowadzone następujące oznaczenia:

- $\mathbf{D} = \{d_1, d_2, \dots, d_p, \dots, d_1\}$ - zbiór decyzji dopuszczalnych o sposobie zapewnienia dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,
 - ✓ d_i - i -ta decyzja związana z zapewnieniem pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania podmiotu,
 - ✓ I - liczba wyróżnionych decyzji;
- $S(d_i)$ - straty poniesione bezpośrednio przez podmiot wskutek wystąpienia danego rodzaju zagrożenia, pomimo zrealizowania decyzji $d_i \in \mathbf{D}$,
gdzie: $S(d_i) = \langle S_1(d_i), S_2(d_i) \rangle$ przy czym:
 - ✓ $S_1(d_i)$ straty materialne, które można wyrazić np. w jednostkach monetarnych,
 - ✓ $S_2(d_i)$ straty niematerialne – dotyczą w szczególności uszczerbku na zdrowiu osób poszkodowanych w wyniku wystąpienia zagrożenia;
- $K(d_i)$ - koszty realizacji decyzji $d_i \in \mathbf{D}$;
- $R(d_i)$ - ryzyko następstw decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ - bardziej niepożądanych od zakładanych przy jej podejmowaniu.

W pracach dotyczących teorii jakości, np. ⁹ określa się pożądaną właściwość miary oceny jakości decyzji. Odnosząc je do zagadnień bezpieczeństwa, można ująć następująco:

1. zgodność z miarą decyzji nadrzędnej (np. strategią), której podejmowana decyzja stanowi uszczegółowienie,
2. zgodność z celem podejmowania decyzji,
3. wrażliwość na zmiany wartości wielkości charakteryzujących uwarunkowania podejmowania decyzji,
4. możliwość wyznaczenia jej wartości,

⁹ Kiliński A., 1979

5. możliwość interpretacji zmian jej wartości.

Uwzględniając powyższe oraz fakt, że zarówno straty ponoszone przez podmiot, jak i koszty realizacji decyzji są wielkościami losowymi proponuje się, aby za miarę jakości decyzji w zagadnieniach zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu przyjąć wielkość:

$$M(d_i) = < M_1(d_i), M_2(d_i), M_3(d_i) >, d_i \in D \quad (1)$$

przy czym:

$M_1(d_i) = E(S^{\text{bez}}(d_i))$ – wartość przeciętna strat bezpośrednio poniesionych przez podmiot przy realizacji decyzji $d_i \in D$,

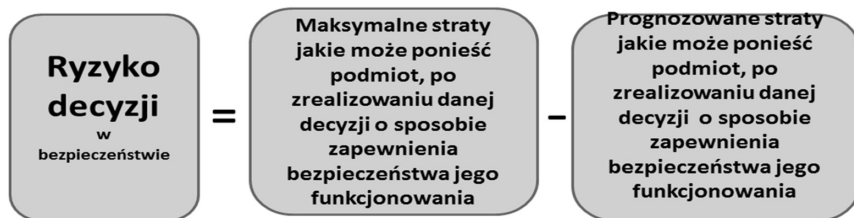
$M_2(d_i) = E(K(d_i))$ – wartość przeciętna kosztów realizacji decyzji $d_i \in D$,

$M_3(d_i) = R(d_i)$ – ryzyko następstw realizacji decyzji $d_i \in D$.

4. MIARA RYZYKA DECYZJI W ZAGADNIENIACH BEZPIECZEŃSTWA

Proponuje się, aby *ryzyko decyzji w zagadnieniach bezpieczeństwa* oceniać jako różnicę pomiędzy stratami maksymalnymi, jakie mogą powstać w wyniku podjętej decyzji, a stratami prognozowanymi (zakładanymi) przy jej podejmowaniu – (rys.5.). Przy czym koszty realizacji decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu traktować również jako straty. Uzasadnieniem takiego podejścia jest fakt, że nakłady na zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu uszczuplają środki, które mogłyby być spożytkowane na inne cele.

Rys. 5. Propozycja sposobu oceny ryzyka decyzji w bezpieczeństwie



(źródło: opracowanie własne)

Ponadto proponuje się, aby za *miarę ryzyka decyzji w zagadnieniach bezpieczeństwa* przyjąć wielkość określoną wzorem:

$$R(d_i) = S_{\max}(d_i) - E(S(d_i)) \quad (2)$$

przy czym:

$$E(S(d_i)) = E(S^{\text{bez}}(d_i)) + E(K(d_i)), \quad (3)$$

$$S_{\max}(d_i) = S_{\max}^{\text{bez}}(d_i) + K_{\max}(d_i), \quad (4)$$

gdzie:

$S_{\max}^{\text{bez}}(d_i)$ – maksymalne straty poniesione przez podmiot przy decyzji $D = d_i$,

$K_{\max}(d_i)$ – maksymalne koszty realizacji decyzji $D = d_i$.

5. OPTYMALIZACJA DECYZJI O SPOSOBIE ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA FUNKCJONOWANIA PODMIOTU

Naturalnym dążeniem w zagadnieniach *bezpieczeństwa powszechnego podmiotu* jest minimalizacja¹⁰:

1. strat bezpośrednio poniesionych przez podmiot na skutek wystąpienia zagrożeń,
2. kosztów zapewnienia określonego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,
3. ryzyka decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa.

Zarówno straty poniesione przez podmiot, jak i koszty zapewnienia bezpieczeństwa jego funkcjonowania powinny być rozpatrywane z określonym horyzontem czasowym – być odnoszone do określonego przedziału czasowego. Zasadność tego wynika z faktu, że poszczególne zagrożenia występują z charakterystyczną dla nich częstością (zazwyczaj z losowym odstępem czasu), powodując za każdym razem określone (zazwyczaj losowe):

- straty ponoszone przez ochraniające obiekty podmiotu,
- koszty realizacji poszczególnych faz zarządzania jego bezpieczeństwem.

Decyzją optymalną o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjo-

¹⁰ Kołodziński E., 2011

nowania podmiotu będzie zatem decyzja minimalizująca wartości składowych przyjętej miary (wskaźnika) (1) jej jakości:

$$d_{i^*}: M(d_{i^*}) = \min_{d_i \in D} < M_1(d_i), M_2(d_i), M_3(d_i) >, d_{i^*} \in D \quad (5)$$

Znaczenie symboli użytych we wzorze (5) określono w (1,2,3,4).

Zagadnienie wyznaczania optymalnej decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa podmiotu zilustrujemy na poniższym przykładzie.

Przykład 2.

Dany jest obiekt o wartości $V = 1000\ 000$ jednostek. Istnieje potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa jego funkcjonowania. Należy dokonać wyboru optymalnej decyzji, spośród dopuszczalnych, o sposobie zapobieżenia zagrożeniom bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

Dla uproszczenia rozważań przyjmujemy następujące założenia odnośnie możliwych sposobów zapobiegania zagrożeniom funkcjonowania podmiotu, ich kosztów i następstw:

1. zbiór decyzji dopuszczalnych jest równy:

$$D = \{d_1, d_2, d_3, d_4\};$$

2. koszty realizacji wyróżnionych decyzji są zdeterminowane i wynoszą odpowiednio:

$$d_1: k_1 = 0, \quad d_2: k_2 = 60000, \quad d_3: k_3 = 100000, \quad d_4: k_4 = 400000;$$

3. prawdopodobieństwa zapobieżenia zagrożeniom dla poszczególnych decyzji wynoszą odpowiednio:

$$d_1: p_1 = 0, \quad d_2: p_2 = 0.05, \quad d_3: p_3 = 0.5, \quad d_4: p_4 = 0.8.$$

Decydent musi podjąć optymalną decyzję o sposobie zapobiegania. Którą decyzję, spośród dopuszczalnych, powinien wybrać? Która decyzja jest optymalna?

Zgodnie z (5) decyzją optymalną będzie:

$$d_{i^*}: M(d_{i^*}) = \min_{d_i \in D} < E(S^{bez}(d_i)), E(K(d_i)), R(d_i) > d_{i^*} \in D$$

Przy przyjętych założeniach:

1. wartość przeciętna strat poniesionych bezpośrednio przez obiekt,

w przypadku decyzji dopuszczalnych $d_i \in \mathbf{D}$, wyznaczana jest na podstawie wzoru:

$$E(S^{\text{bez}}(d_i)) = V (1-p_i) = 1000000 (1-p_i)$$

i wynosi: $E(S^{\text{bez}}(d_1)) = 1000000j$, $E(S^{\text{bez}}(d_2)) = 950000j$, $E(S^{\text{bez}}(d_3)) = 500000j$,
 $E(S^{\text{bez}}(d_4)) = 200000j$;

2. zgodnie z przyjętym założeniem, wartość przeciętna kosztów wykonania decyzji dopuszczalnych $d_i \in \mathbf{D}$ wyznaczana jest na podstawie wzoru:

$$E(K(d_i)) = k_i$$

i wynosi: $E(K(d_1)) = 0j$, $E(K(d_2)) = k_2 = 60000j$, $E(K(d_3)) = k_3 = 100000j$,
 $E(K(d_4)) = k_4 = 400000j$;

3. wartość przeciętna strat łącznych dla wyróżnionych decyzji dopuszczalnych $d_i \in \mathbf{D}$ wyznaczana jest na podstawie wzoru (3):

$$E(S(d_i)) = E(S^{\text{bez}}(d_i)) + E(K(d_i))$$

i wynosi: $E(S(d_1)) = 1000000j$, $E(S(d_2)) = 1010000j$, $E(S(d_3)) = 600000j$,
 $E(S(d_4)) = 600000j$;

4. straty maksymalne dla wyróżnionych decyzji dopuszczalnych $d_i \in \mathbf{D}$ wyznaczane są na podstawie wzoru (4):

$$S_{\max}(d_i) = S_{\max}^{\text{bez}}(d_i) + K_{\max}(d_i),$$

Przyjmując, dla uproszczenia, że dla każdego $d_i \in \mathbf{D}$:

$$S_{\max}^{\text{bez}}(d_i) = V = 1000000j \text{ oraz } K_{\max}(d_i) = k_i$$

to straty maksymalne, jakie mogą powstać przy poszczególnych decyzjach wyniosą:

$S_{\max}(d_1) = 1000000j$, $S_{\max}(d_2) = 1060000j$, $S_{\max}(d_3) = 110000j$, $S_{\max}(d_4) = 1400000j$;

5. Ryzyko dla poszczególnych decyzji dopuszczalnych $d_i \in \mathbf{D}$ wyznaczane jest na podstawie wzoru (2):

$$R(d_i) = S_{\max}(d_i) - E(S(d_i))$$

i wynosi: $R(d_1) = 0$; $R(d_2) = 50000j$; $R(d_3) = 500000j$; $R(d_4) = 800000j$.

Wyniki obliczeń pośrednich zestawiono w tabeli 1. oraz zilustrowano na rys. 6.

Tabela1. Wyniki analizy następstw decyzji o sposobie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa funkcjonowania obiektu.

Decyzja $d_i \in \mathbf{D}$	Wartość przeciętna kosztów wykonania decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ $E(K(d_i))$	Prawdopod. zapobieżenia zagrożeniom przy decyzji $d_i \in \mathbf{D}$	Wartość przeciętna strat poniesionych przez podmiot przy decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ $E(S^{bez}(d_i))$	Wartość przeciętna strat łącznych przy decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ $E(S(d_i))$	Straty maksymalne łączne przy decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ $S_{max}(d_i)$	Ryzyko decyzji $d_i \in \mathbf{D}$ $R(d_i)$
d_1	0	0	1000000	1000000	1000000	0
d_2	60000	0.05	950000	1010000	1060000	50000
d_3	100000	0.5	500000	600000	1100000	500000
d_4	400000	0.8	200000	600000	1400000	800000

(źródło: opracowanie własne)

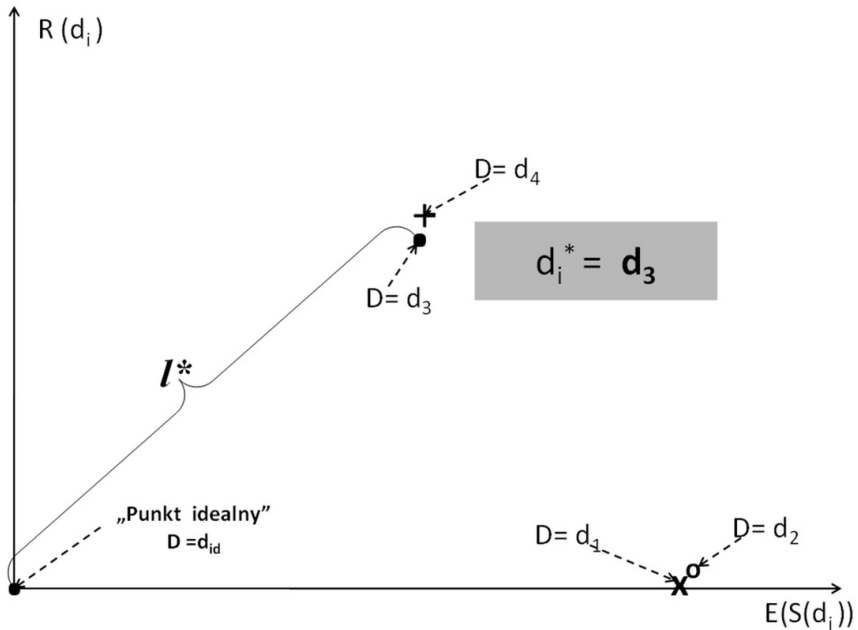
Decyzją idealną o sposobie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa funkcjonowania obiektu jest decyzja dla której: $E(S(d_{id})) = 0$ oraz $R(d_{id}) = 0$. Na rys. 6. odpowiada jej punkt idealny o współrzędnych (0,0).

Decyzją optymalną $D = d_i^*$ o sposobie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa funkcjonowania obiektu jest decyzja $D = d_i$, dla której punkt o współrzędnych $(E(S(d_i)), R(d_i))$ będzie najbliższy w sensie przyjętej miary odległości. Jeżeli przyjmujemy odległość euklidesową:

$$l = ((E(S(d_i)))^2 + (R(d_i))^2)^{1/2},$$

to decyzją optymalną będzie decyzja $d_i^* = d_3$ (rys.6.).

Rys. 6. Ilustracja wyników obliczeń strat łącznych i ryzyka w zagadnieniu optymalizacji decyzji o sposobie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa funkcjonowania obiektu



(źródło: opracowanie własne)

PODSUMOWANIE

W procesie decyzyjnym zarządzania bezpieczeństwem podmiotu zachodzi potrzeba:

1. identyfikacji możliwości i częstości występowania danego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu,
2. wyznaczania prognozy jego przebiegu i skutków,
3. dokonywania analizy możliwych sposobów zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu, uwzględniających występujące ograniczenia, np. zbiór dopuszczalnych rozwiązań, dopuszczalny czas analizy rozwiązań i podjęcia decyzji, dopuszczalny czas realizacji poszczególnych rozwiązań itd.

4. **analizy kosztów, strat i ryzyka** przyjęcia dopuszczalnych rozwiązań (sposobów) zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa funk-

cjonowania podmiotu oraz ryzyka z nimi związanego,

5. ustalenia kryterium optymalizacji rozwiązania,
6. wyznaczenia rozwiązania optymalnego.

W procesie decyzyjnym kierowania ratownictwem dziedzicznym podmiotu zachodzi potrzeba:

1. identyfikacji zdarzeń wymagających podjęcia działań ratowniczych,
2. identyfikacji rozwiązań (decyzji) dopuszczalnych racjonalnego przeprowadzenia akcji ratowniczej, **analizy kosztów, strat i ryzyka** przyjęcia dopuszczalnych rozwiązań skutecznego przeprowadzenia akcji ratowniczej po zajściu zdarzenia,
3. ustalenia kryterium optymalizacji decyzji,
4. oceny ryzyka decyzji optymalnej.

Cechą istotnie różniącą zarządzanie bezpieczeństwem i kierowanie ratownictwem, pomijając aspekty merytoryczne i złożoność, jest dynamika procesów informacyjno-decyzyjnych. Kierowanie działaniami ratowniczymi charakteryzuje, przede wszystkim:

- duża dynamika tych procesów i wynikające z niej ograniczenie na dopuszczalny czas podjęcia decyzji,
- praktyczna niemożliwość, bez informatycznego wsparcia, analizy nawet podstawowych czynników przy podejmowaniu decyzji o sposobie prowadzenia działań ratowniczych,
- istotnie utrudniona możliwość konsultacji z ekspertami odnośnie sposobu prowadzenia działań ratowniczych,
- podejmowanie decyzji przez osoby funkcyjne przedsięwzięć ratowniczych pod czasową i psychiczną presją odpowiedzialności za skutki błędnie podjętych decyzji.

Niezależnie od różnorodności problemów występujących w zarządzaniu bezpieczeństwem podmiotu i kierowaniu ratownictwem mają one wspólną potrzebę. Jest nią potrzeba komputerowego wspomaganie: wykrywania zagrożeń i identyfikacja ich cech oraz **podejmowania optymalnych decyzji** o sposobie przeciwdziałania tym zagrożeniom. Warunkiem koniecznym optymalizacji decyzji jest ustanowienie miary ich jakości i kryteriów optymalizacji. Próbę taką podjęto w niniejszym artykule.

REFERENCES

1. Kołodziński E. (2011), Zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym w Rzeczypospolitej Polskiej, Czasopismo internetowe „Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=416> [2.06.2011].
2. Kołodziński E. (2009), Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem, Czasopismo internetowe “Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=102> [2.06.2011].
3. Kołodziński E. (2004), Zagrożenia bezpieczeństwa i organizacja przeciwdziałania ich skutkom, <http://www.infocorp.com.pl/publikacje/bezpieczenstwo9.pdf> [2.06.2011]
4. Kaczmarek T. (2006), Ryzyko i zarządzanie ryzykiem, Ujęcie interdyscyplinarne, Warszawa, Difin.
5. Kołodziński E. (2011), Analiza ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem powszechnym, Czasopismo internetowe “Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=408> [2.06.2011].
6. Pritzard C. (2002), Zarządzanie ryzykiem w projektach, teoria i praktyka, Warszawa, WIG-PRESS.
7. Kiliński A. (1979), Jakość, Warszawa, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne.



Visegrad Group Safety



EDWARD KOŁODZIŃSKI
PIOTR ZAPERT

**DETERMINATION OF THE RESULTANT DEPLOYMENT
OF ACTIVE ELEMENTS OF THE REGION SECURITY SYSTEM**

**WYZNACZANIE WYPADKOWEJ DYSLOKACJI ELEMENTÓW
AKTYWNYCH REJONOWEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA**

Dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. WAT, mgr Piotr Zapert

Wojskowa Akademia Techniczna, Instytut Optoelektroniki

Wojskowa Akademia Techniczna, Instytut Optoelektroniki

ekolodzinski@wp.pl

piotrzapert@gmail.com

ABSTRACT

The effectiveness of services responsible for domain security in the region is determined not only by the availability of the required forces and resources, but also by their location relative to the sources of threat and the protected entities. For this reason, the forces and resources that guarantee security in the region should be distributed in a manner that accounts for the current location of the protected entities and sources of threat to the operational security of those entities. Every entity faces various types of threats. Systems that minimize the impact of each threat should be developed to deliver a stable level of operational security in the entity. The security of an entity should be analyzed in view of various domains. This paper analyzes the concept of computer-aided determination of the optimal distribution of forces and resources that guarantee the operational security of entities in various domains. A method supporting the determination of optimal domain location was developed with the use of an expert application based on the AITECH Sphinx framework expert system. The optimal distribution of active elements protecting two entities against two types of threats was tested with the involvement of the developed application.

KEYWORDS: *threat, security of entity, distribution of forces and resources, security analyst, expert system.*

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotów (obiektów) dyslokowanych w regionie zapewnia się poprzez¹:

1. **zapobieganie** zagrożeniom,
2. **przygotowanie** podmiotu oraz sił i środków służb zapewniających bezpieczeństwo w regionie,
3. **reagowanie** w przypadku wyzwolenia zagrożeń,
4. **likwidację** skutków wyzwolonych zagrożeń.

Skuteczność, a także efektywność działania służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa dziedzinowego w regionie zależy nie tylko od stanu ich sił i środków, lecz również, w sposób zasadniczy, od ich rozmieszczenia względem źródeł zagrożeń i podmiotów ochraniających. Zasadne jest zatem, w ramach przygotowania sił i środków służb zapewniających bezpieczeństwo w regionie, dostosowanie ich dyslokacji do aktualnego rozmieszczenia podmiotów ochraniających i źródeł poszczególnych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów ochraniających.

Analiza bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów w regionie prowadzona jest w warunkach:

- niepewności i nieokreśloności wystąpienia zagrożeń,
- niepewności i nieokreśloności strat, jakie zagrożenia mogą spowodować,
- niepewności i nieokreśloności warunków, w jakich decyzje będą realizowane - mogą być inne od zakładanych przez decydenta w momencie ich podejmowania,
- ograniczenia czasowego na dokonanie ewentualnej zmiany dyslokacji sił i środków, ze względu na zmiany możliwości wystąpienia zagrożeń poszczególnych rodzajów.

Powyższe implikuje potrzebę wyposażenia analityka bezpieczeństwa regionu w oprogramowanie wspomagające:

- prognozowanie zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów dyslokowanych w regionie,
- optymalizację dyslokacji sił i środków służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo dziedzinowe w regionie, z uwzględnieniem powyższych

¹ Kołodziński, 2009

uwarunkowań i ograniczeń przede wszystkim terenowych i kosztów.

1. CHARAKTERYSTYKA ZADANIA BADAWCZEGO

1.1. PRZYJĘTE ZAŁOŻENIA

Optymalizację dyslokacji elementów aktywnych Rejonowego Systemu Bezpieczeństwa (RSB) rozpatrzono przy następujących założeniach²:

- na obiekty ochraniające przez RSB oddziałują różnego rodzaju zagrożenia dziedzinowe³,
- podmioty ochraniające są przez jednostki wykonawcze służb RSB-elementy aktywne,
- każdy element aktywny jest w stanie skutecznie przeciwdziałać co najmniej jednemu zagrożeniu dziedzinowemu,
- każdy z elementów aktywnych może być ulokowany w kilku miejscach, określanych mianem dozwolonych położzeń,
- zbiór rozwiązań dopuszczalnych zadania badawczego to zbiór wariantów dyslokacji wyróżnionych elementów aktywnych. Jest to iloczyn kartezjański zbiorów dozwolonych położzeń elementów aktywnych,
- w rejonie odpowiedzialności RSB położone są źródła generujące zagrożenia dziedzinowe,
- każde z wyróżnionych źródeł zagrożeń cechuje się niezerowym prawdopodobieństwem wyzwolenia co najmniej jednego rodzaju zagrożenia,
- każdy z obiektów ochraniających przez RSB jest podatny na co najmniej jeden wyróżniony rodzaj zagrożenia,
- znany jest zbiór optymalnych dziedzinowych rozmieszczeń elementów aktywnych. Algorytm wyznaczania optymalnej dyslokacji dziedzinowej omówiono w⁴,
- każdemu wyróżnionemu rodzajowi zagrożenia przypisana jest waga określająca istotność danej dziedziny przy wyznaczaniu wypadkowej dyslokacji elementów aktywnych RSB.

2 Kołodziński, 2009

3 Kołodziński E., Zapert P., 2011

4 Kołodziński E., Zapert P., 2011

1.2. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU

Dla danych:

- optymalnych dziedzinowych rozmieszczeń elementów aktywnych,
- wektora wag poszczególnych dziedzin

należy ustalić rozmieszczenie elementów aktywnych RSB tak, aby znajdowały się najbliżej dyslokacji wypadkowej, którą wyznacza się jako średnią arytmetyczną położeń elementów aktywnych dla optymalnych dziedzinowych rozmieszczeń, z uwzględnieniem wag poszczególnych rodzajów zagrożeń. Wyznaczona w ten sposób dyslokacja nie należy do zbioru rozmieszczeń dopuszczalnych. Należy zatem wybrać dyslokację dopuszczalną najbliższą wypadkowej. Proponuje się wybór wariantu dyslokacji najbliższego wypadkowemu w sensie euklidesowym.

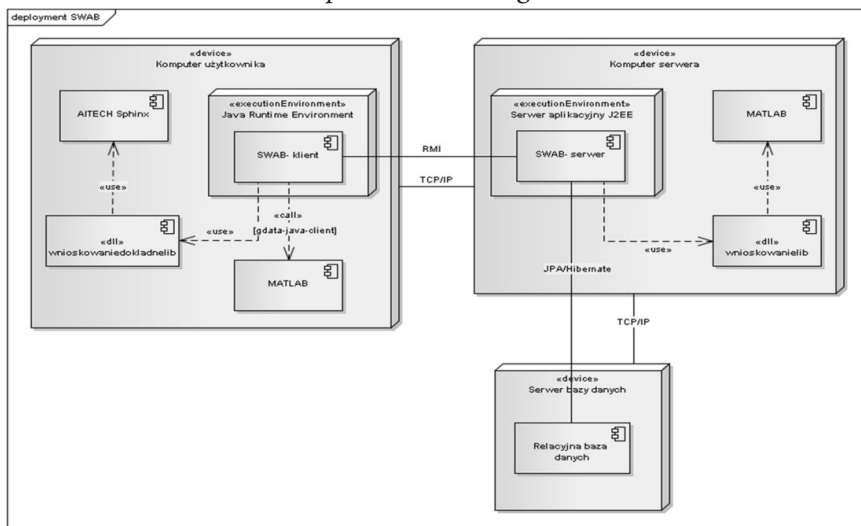
2. METODA ROZWIĄZANIA

2.1. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU WSPOMAGAJĄCEGO ANALITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Do realizacji zadań sformułowanych w 2.2 opracowano System Wspomagający Analityka Bezpieczeństwa (SWAB) o właściwościach systemu ekspertowego. Jest to aplikacja typu klient-serwer przedstawiona na rys. 1. Do jej budowy użyto narzędzia *Apache Maven*⁵.

⁵ The Apache Software Foundation, 2011

Rys. 1. Diagram wdrożeniowy Systemu Wspomagającego Analityka
Bezpieczeństwa w regionie



(źródło: opracowanie własne)

SWAB-klient to aplikacja okienkowa. Korzysta on ze środowiska naukowego MATLAB za pośrednictwem stworzonych przez Google bibliotek języka Java *matlabcontrol*⁶. SWAB-klient korzysta z bibliotek dokładnego wnioskowania szkieletowego systemu ekspertowego *AITECH Sphinx*⁷ za pośrednictwem specjalnie stworzonej do tego celu biblioteki *wnioskowaniedokladne.dll*⁸. Aplikacja klienta komunikuje się z serwerem przy wykorzystaniu mechanizmu RMI^{9,10}. Do obsługi map regionu w kliencie aplikacyjnym wykorzystano biblioteki *GIS NASA World Wind Java SDK*¹¹ (rys. 2.), stworzone przez Narodową Agencję Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej Stanów Zjednoczonych. System pozwala korzystać z bogatej bazy map udostępnianych przez serwery WMS. Autentykacja i autoryzacja komunikacji z serwerem zrealizowana jest w oparciu o JAAS^{12,13,14}.

6 <http://code.google.com/p/matlabcontrol/> [2.06.2011]

7 Michalik K., 2006

8 Starosta B., 2006

9 JBoss™ The Professional Open Source Company, 2006

10 Sun Microsystems, Inc. (2004)

11 <http://worldwind.arc.nasa.gov/java/> [2.06.2011]

12 Coté, 2009

13 Goodarzi N., 2008

14 JBoss™ The Professional Open Source Company, 2006

SWAB-serwer to aplikacja napisana w korporacyjnej wersji Java¹⁵, działająca na serwerze J2EE JBoss¹⁶. Komunikacja serwera aplikacji z bazą danych realizowana jest przy wykorzystaniu mechanizmu mapowania *Java Persistence API*¹⁷, korzystającego z silnika *Hibernate*¹⁸, dzięki czemu system może współpracować z różnymi systemami relacyjnych baz danych. Przy wnioskowaniu rozmytym serwer używa bibliotek *Fuzzy Logic Toolbox* systemu *MATLAB*¹⁹ za pośrednictwem stworzonej do tego celu dynamicznej biblioteki *wnioskowanielib.dll*²⁰.

Rys. 2. Ekran SWAB zarządzania wariantami dyslokacji elementów aktywnych RSB



(źródło: opracowanie własne)

15 Burke B., Monson-Haefel R., 2007

16 JBoss™ The Professional Open Source Company, 2006

17 Burke B., Monson-Haefel R., 2007

18 Bauer C., King G., 2007

19 The MathWorks, Inc., 2002

20 Starosta B., 2006

2.2. STRUKTURA FUNKCJONALNA OPROGRAMOWANIA SYSTEMU

Serwer SWAB odpowiada przede wszystkim za bezpieczne zarządzanie danymi wykorzystywanymi przy wspomaganiu pracy analityka bezpieczeństwa oraz udostępnianie ich podłączonym do niego klientom posiadającym odpowiednie uprawnienia. Umożliwia on:

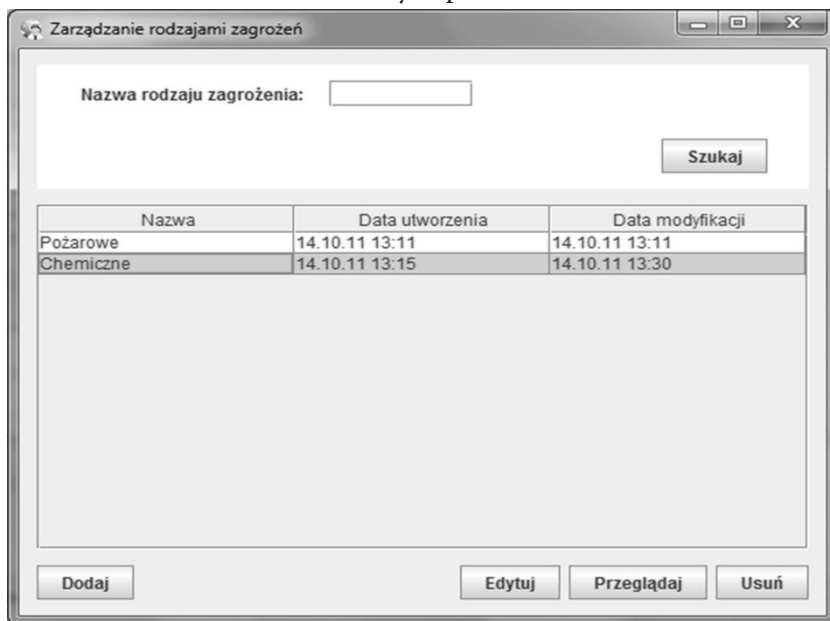
- autoryzację użytkowników,
- zarządzanie oraz udostępnianie danych poszczególnych rodzajów zagrożeń- dziedzin RSB,
- zarządzanie oraz udostępnianie danych charakteryzujących warstwy mapy rejonu,
- zarządzanie oraz udostępnianie danych wskaźników oceny jakości rozmieszczenia elementów aktywnych dziedzinowych systemów bezpieczeństwa,
- zarządzanie i udostępnianie danych o obiektach regionu:
 - obiektach chronionych, w tym ich podatności na wyróżnione rodzaje zagrożeń,
 - źródłach zagrożeń, w tym prawdopodobieństw wyzwolenia się w nich wyróżnionych rodzajów zagrożeń,
 - elementach aktywnych, w szczególności listy zagrożeń, którym są w stanie skutecznie przeciwdziałać,
- zarządzanie i udostępnianie danych o dozwolonych wariantach dyslokacji elementów aktywnych RSB,
- zarządzanie danymi użytkowników aplikacji, w tym:
 - administratorów z uprawnieniami zarządzania danymi użytkowników, ustawieniami i danymi operacyjnymi aplikacji,
 - operatorów z uprawnieniami wyznaczania optymalnych dyslokacji.

Klient SWAB udostępnia funkcjonalności aplikacji użytkowej, ulokowanej na *serwerze SWAB*, użytkownikowi, zgodnie z jego poziomem uprawnień. Oprócz funkcjonalności związanych z zarządzaniem danymi wykorzystywanymi przy wspomaganiu pracy analityka bezpieczeństwa, umożliwia on wyznaczenie optymalnych dyslokacji elementów aktywnych: dziedzinowych, a także wypadkowej, uwzględniającej wagi poszczególnych dziedzin.

System *SWAB* umożliwia dynamiczne zarządzanie dziedzinami zagro-

żeń funkcjonowania obiektów ochraniających przez RSB (rys. 3.).

Rys. 3. Ekran SWAB zarządzania rodzajami zagrożeń obiektów ochraniających przez RSB



(źródło: opracowanie własne)

3. PRZYKŁAD ZASTOSOWANIA SWAB DO WYZNACZANIA WYPADKOWEJ DYSLOKACJI ELEMENTÓW AKTYWNYCH RSB

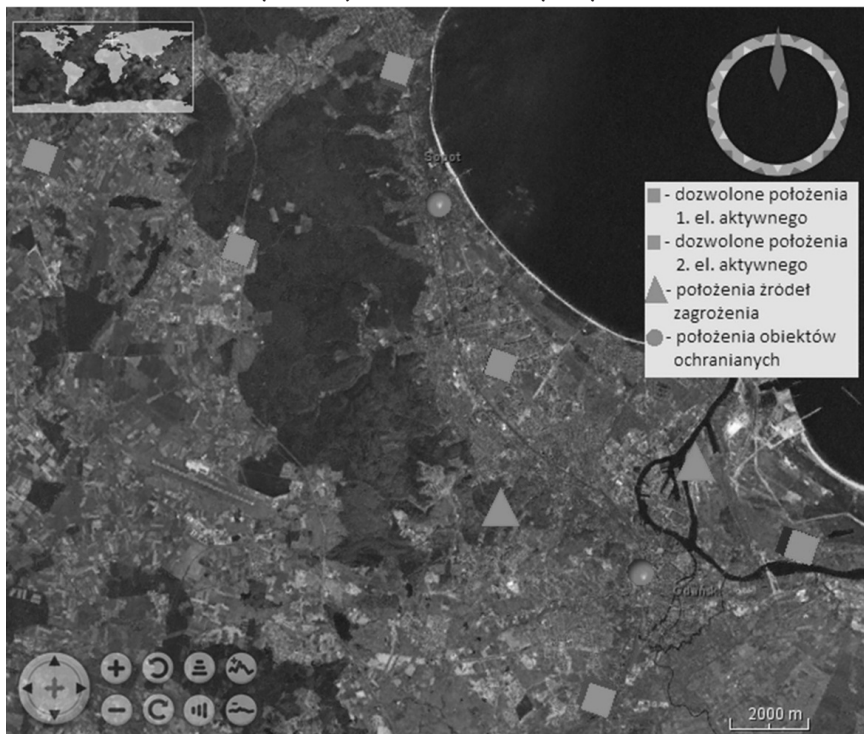
4.1. DANE DO ZADANIA OPTIMALIZACYJNEGO

Przyjęto, że:

- występują dwa rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotów,
- w regionie odpowiedzialności RSB znajdują się dwa obiekty ochraniające (oznaczone kulami na rys. 4.),
- obydwa podmioty ochraniające są podatne na wyróżnione zagrożenia,
- podmioty będą chronione przed zagrożeniami przez dwa elementy aktywne,

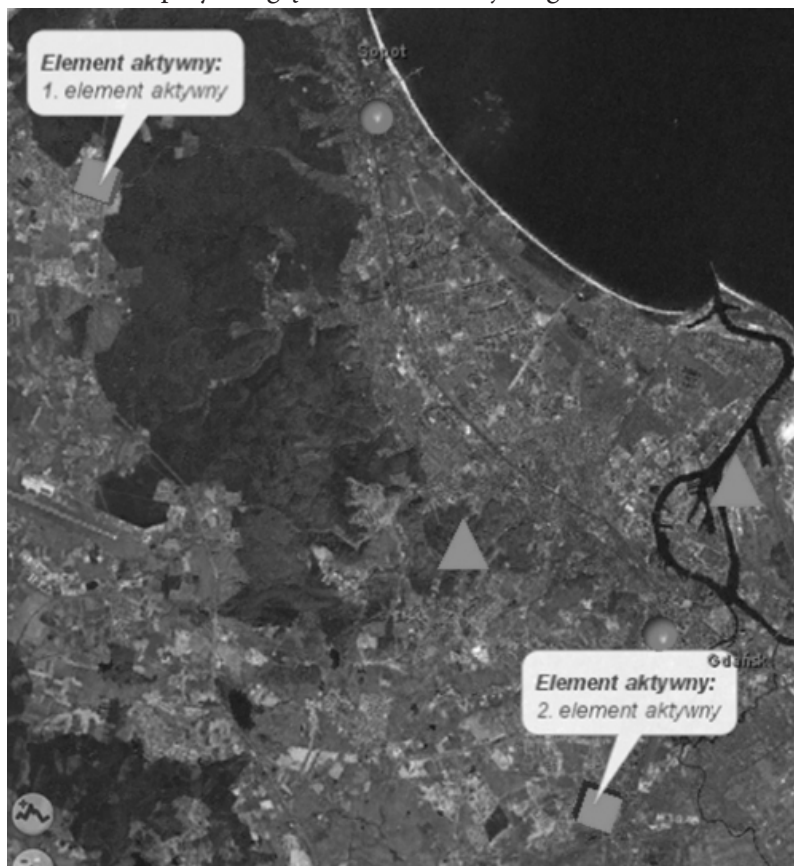
- obydwa elementy aktywne przeciwdziałają wyróżnionym zagrożeniom,
- pierwszy element aktywny może być dyslokowany w trzech miejscach,
- drugi element aktywny może być dyslokowany w trzech miejscach,
- zbiór dopuszczalnych rozmieszczeń elementów aktywnych to 9-elementowy zbiór, będący iloczynem kartezjańskim zbiorów możliwych położeń elementów aktywnych RSB,
- w regionie odpowiedzialności RSB znajdują się dwa źródła generujące obydwa wyróżnione rodzaje zagrożeń (trójkąty na rys. 4.),
- wektor wag dziedzin wskazuje na większą istotność drugiego rodzaju zagrożenia przy wyznaczaniu dyslokacji wypadkowej,
- lokalizacje podmiotów ochraniających oraz źródeł zagrożeń bezpieczeństwa ich funkcjonowania są stałe,
- możliwe dyslokacje elementów aktywnych RSB określono na rys. 4. (sześciiany),
- znany jest zbiór (rys. 5. i 6.) optymalnych rozwiązań dziedzinowych.

Rys. 4. Ilustracja rozmieszczenia obiektów regionu oraz dopuszczalnych dyslokacji elementów aktywnych



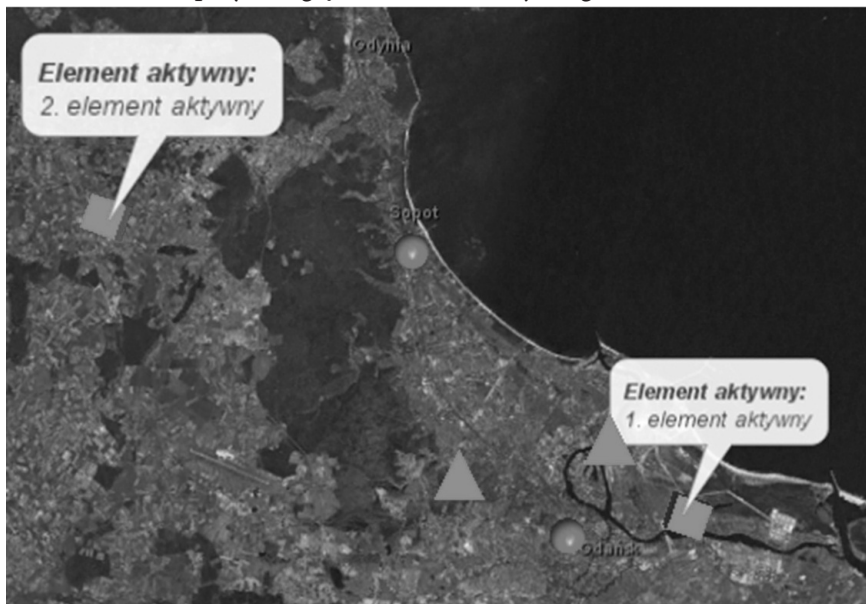
(źródło: opracowanie własne)

Rys. 5. Ilustracja optymalnego rozmieszczenia elementów aktywnych RSB przy uwzględnieniu 1. rodzaju zagrożenia



(źródło: opracowanie własne)

Rys. 6. Ilustracja optymalnego rozmieszczenia elementów aktywnych RSB przy uwzględnieniu 2. rodzaju zagrożenia



(źródło: opracowanie własne)

3.2. SFORMUŁOWANIE ZADANIA WYZNACZANIA DYSLOKACJI ELEMENTÓW AKTYWNYCH RSB W PRZYPADKU WIELU ZAGROŻEŃ

Dla danych określonych w punkcie 3.1. należy wyznaczyć wypadkową dyslokację elementów aktywnych RSB, uwzględniającą wagi wynikające z rodzaju zagrożeń. W następnej kolejności dla tak określonej dyslokacji wypadkowej wybrać rozmieszczenie dopuszczalne, najbliższe wypadkowemu.

3.3. Metoda wyznaczenia dyslokacji elementów aktywnych RSB w przypadku wielu zagrożeń

Wyznaczanie dyslokacji elementów aktywnych RSB w przypadku wielu zagrożeń realizowane jest w następujących etapach:

1. wyznaczenie optymalnych dyslokacji elementów aktywnych RSB dla poszczególnych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania

podmiotów, zgodnie z metodą przedstawioną w²¹,

2. wyznaczenie optymalnej dyslokacji wypadkowej elementów aktywnych RSB, uwzględniającej optymalne dyslokacje tych elementów ze względu na bezpieczeństwo dziedzinowe,

3. wyznaczenie możliwej do zrealizowania dyslokacji elementów aktywnych RSB w najmniejszej ważonej odległości od dyslokacji wypadkowej.

Wykorzystując system ekspertowy do wspomagania wyznaczania optymalnej dyslokacji elementów aktywnych RSB, w przypadku więcej niż jednego zagrożenia funkcjonowania podmiotów, użytkownik ma możliwość wyświetlenia każdej z wyznaczonych dziedzinowych dyslokacji poprzez zaznaczenie jej na liście i kliknięcie przycisku „Pokaż” (rys. 5. i 6.).

Po wyznaczeniu optymalnych dyslokacji dziedzinowych SWAB udostępnia funkcjonalność wyznaczenia dyslokacji wypadkowej (rys.7. i jasne sześciany na rys. 8.) oraz najbliższego jej rozmieszczenia dopuszczalnego (rys.7. i ciemne sześciany na rys. 8.).

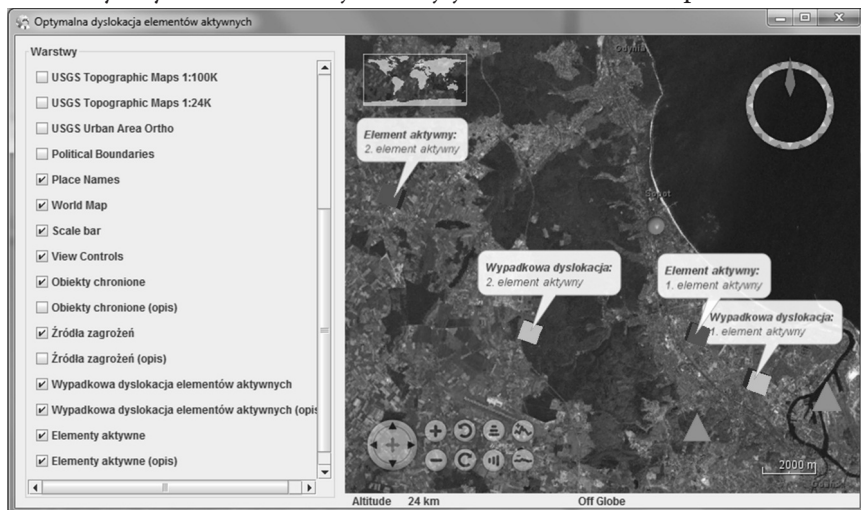
Rys. 7. Ekran SWAB wyznaczania wypadkowej optymalnej dyslokacji elementów aktywnych RSB

Wagi dziedzin (0-5):	
Dziedzina (rodzaj zagrożenia)	Waga
1. rodzaj zagrożenia	3
2. rodzaj zagrożenia	5

Dyslokacje dziedzinowe:	
Dziedzina (rodzaj zagrożenia)	Dyslokacja
1. rodzaj zagrożenia	1
2. rodzaj zagrożenia	1

(źródło: opracowanie własne)

Rys.8. Ekran SWAB ilustrujący wypadkową dyslokację elementów aktywnych RSB oraz najbliższe jej rozmieszczenie dopuszczalne



(źródło: opracowanie własne)

PODSUMOWANIE

Przedstawiona w²² metoda wyznaczania optymalnej dyslokacji elementów aktywnych RSB pozwala na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa dziedzicowego obiektów ochraniających. W rzeczywistości na podmiot oddziałują różnorodne zagrożenia. W niniejszej pracy przedstawiono sposób wyznaczenia optymalnej dyslokacji elementów aktywnych RSB, uwzględniającej wyniki optymalizacji dziedzicowych.

Należy podkreślić, że w wielu przypadkach niemożliwe jest bezpośrednie badanie zjawisk wpływających na bezpieczeństwo obiektów rejonu. Przyczyną mogą być zarówno względy szeroko rozumianego bezpieczeństwa, skala przedsięwzięcia, jak i związane z tym koszty bądź też fakt, że system bezpieczeństwa nie istnieje, jest w sferze projektowania. W takich przypadkach prowadzone są badania z użyciem modeli, będących analogiami badanego systemu, odzwierciedlającymi jego właściwości w wystarczającym stopniu. Pożądane charakterystyki można wyznaczać analitycznie jedynie dla modeli o dużym stopniu uproszczenia. Stąd, mając na uwadze dużą złożoność tematyki, zasadnym wydaje się wykorzystanie metod

²² Kołodziński E., Zapert P., 2011

symulacyjnych²³. Zagadnienie to będzie przedmiotem dalszych prac.

*Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012
jako projekt badawczy własny nr 0N516313938*

REFERENCES

1. Kołodziński E. (2009), Model Podstawowej Jednostki Organizacyjnej Systemu Bezpieczeństwa Kraju, Czasopismo internetowe „Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”,
 2. <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=103> [10.04.2011].
 3. Kołodziński E., Zapert P. (2011), System ekspertowy - analityka bezpieczeństwa regionu, XXV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna EKOMILITARIS 2011 nt. Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń, Praca zbiorowa pod redakcją gen. bryg. prof. dr. hab. inż. Zygmunta Mierczyka i płk. rez. dr. inż. Jarosława Wasilczuka, Zakopane, s. 288-303.
 4. The Apache Software Foundation (2011): Apache Maven Current version User Guide, Los Angeles, CA, The Apache Software Foundation.
 5. A Java API to interact with MATLAB Developer's Guide,
 6. <http://code.google.com/p/matlabcontrol/> [2.06.2011].
 7. Michalik K. (2006), PC-Shell Szkieletowy System Ekspertowy, Część 2, Podręcznik Inżyniera Wiedzy, Katowice, Aitech.
 8. Starosta B. (2006), Java Native Interface – łączenie Javy i C/C++, Software Developer's Journal 8/2006, Warszawa, Software - Wydawnictwo Sp. z o.o..
 9. JBoss™ The Professional Open Source Company (2006): The JBoss 4 Application Server J2EE Reference, Atlanta, Georgia, JBoss, Inc..
 10. Sun Microsystems, Inc. (2004): Java™ RemoteMethodInvocation Specification, Santa Clara, California, Sun Microsystems, Inc..
 11. NASA World Wind Java SDK webpage,
 12. <http://worldwind.arc.nasa.gov/java/> [2.06.2011].
 13. Cote (2009): JAAS in action, <http://www.jaasbook.com/> [2.06.2011].
 14. Goodarzi N. (2008), Develop JAAS Security on JBoss application serv-
- ²³ Kołodziński E., 2002

- er, <http://www.javadev.org/files/JAAS-JBoss.pdf> [2.06.2011].
15. Burke B., Monson-Haefel R. (2007), Enterprise Java Beans 3.0, Gliwice, Wydawnictwo Helion (oryg.: Enterprise JavaBeans 3.0, 5th Edition, Sebastopol, California 2006, O'Reilly Media, Inc.).2
 16. Bauer C., King G. (2007), Java Persistence with Hibernate, Greenwich, Manning Publications Co.
 17. The MathWorks, Inc. (2002), Fuzzy Logic Toolbox For Use with MATLAB®, Natick, Massachusetts, The MathWorks, Inc.
 18. Kołodziński E. (2002), Symulacyjne metody badania systemów, Warszawa, Wydawnictwo naukowe PWN



Visegrad Group Safety



EDWARD KOŁODZIŃSKI
ROBERT ROPIAK
ŁUKASZ TOMCZYK

A MODEL OF RESCUE UNDERTAKING SYSTEM IN CASE OF MASS EVENTS

MODEL ORGANIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA RATOWNICZEGO W PRZYPADKU ZDARZENIA O CHARAKTERZE MASOWYM

Dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. WAT, Dr n. med. Robert Ropiak,
Mgr Łukasz Tomczyk

Wojskowa Akademia Techniczna, Instytut Optoelektroniki

Wydział Nauk Medycznych UWM, Katedra Ratownictwa Medycznego

Wydział Nauk Technicznych UWM, Katedra Inżynierii Bezpieczeństwa

ekolodzinski@wp.pl

ABSTRACT

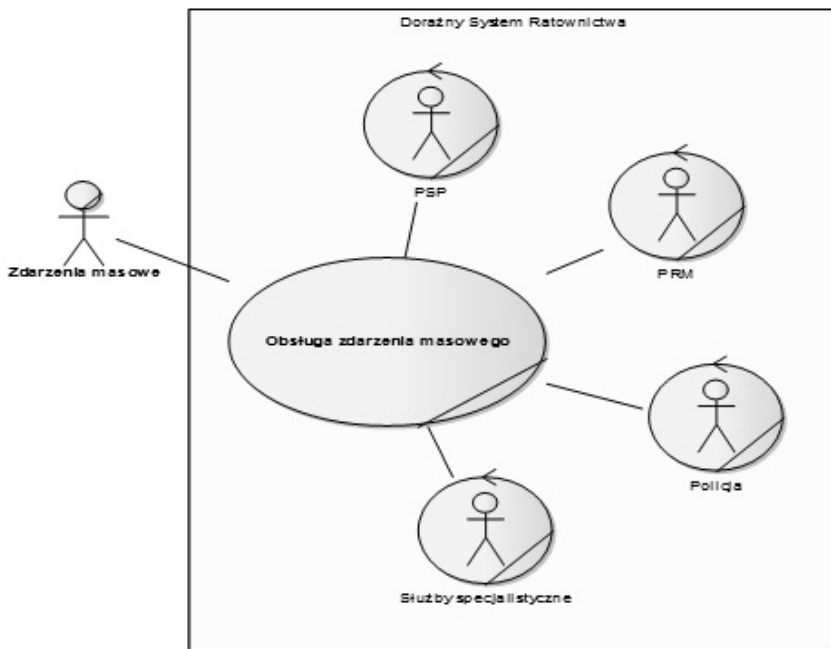
The purpose of this paper was to systematize the system of rescue undertaking which is realized during the mass events by a particular emergency service. To explain the issue, authors designed the object model of emergency activities during a mass event in the form of the system which is especially recruited to minimize the negative effects of such events. Besides the basic participants of rescue undertaking system was identified. Cybernetic model of rescue undertaking system during mass events was designed. The conducted analyses allowed to identify the decision-making processes which flow between the system organization levels which are called: executive, tactical and operative subsystem are shown. It constitutes the basis to specify the requirements of computer support for emergency system during mass events. The basic rules of proceeding by emergence services at mass event's areas were described. The rescue activities will be a little different when sources of danger are still active and not. Then in the first case the most important quest of rescue undertaking system within rescue activities is separate the danger zone at mass event's area. In the second case it is not necessary. As a result of the analysis authors designed an activity diagram (in UML language), which show particular rescue activities during the mass event with division responsibilities on each emergency functional employee.

KEYWORDS: *casualties, computer support, decision-making processes, emergency activities, emergency service, emergency system, mass event's areas, object model*

WPROWADZENIE

W przypadku zajścia zdarzenia o charakterze masowym z sił i środków Wojewódzkiego Systemu Ratownictwa (WSR) [1,2] tworzony jest „Doraźny System Ratownictwa” (DSR), którego celem jest likwidacja skutków tego zdarzenia. W przedsięwzięciu ratowniczym, oprócz sił i środków Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM), zazwyczaj uczestniczą Państwowa Straż Pożarna (PSP) i Policja, a także służby specjalistyczne – w zależności od rodzaju i uwarunkowań zdarzenia (rys. 1).

Rys. 1. Diagram DSR w przypadku zdarzenia masowego



(źródło: opracowanie własne)

Niekorzystne następstwa zdarzenia masowego dotyczą:

1. **osób poszkodowanych**, tj. osób, które doznały urazu fizycznego lub psychicznego (ostrej reakcji na stres) w wyniku zajścia zdarzenia - wymagające opieki medycznej;
2. **środowiska** miejsca zdarzenia;
3. **mienia**.

Nadrzędną wartość w działaniach ratowniczych stanowi życie i zdrowie osób poszkodowanych. Zatem zgodnie z [3] zdarzenie masowe scharakteryzowane zostanie za pomocą trójki:

$$z = \{z_1, z_2, z_3\}, \quad (1)$$

gdzie:

z_1 - miejsce zajścia zdarzenia,

z_2 - czas wystąpienia zdarzenia,

z_3 - wielkość określająca rozmiar (skalę) zdarzenia:

$$z_3 = (z_{3,1}, \dots, z_{3,l}, \dots, z_{3,L}), \quad l \in \mathbf{L}, \quad (2)$$

gdzie:

$\mathbf{L} = \{l : l = \overline{1, L}\}$, zbiór numerów osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym,

przy czym, L – liczba osób poszkodowanych w zdarzeniu;

$z_{3,l}$ – charakterystyka stanu zdrowia l -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu.

1. MODEL CYBERNETYCZNY DORAŻNEGO SYSTEMU RATOWNICTWA W PRZYPADKU ZDARZENIA MASOWEGO

W realizacji przedsięwzięcia ratownictwa zdarzenia masowego wyróżnia się trzy poziomy organizacyjne [4] (rys. 2.):

- wykonawczy,
- taktyczny,
- operacyjny.

Poziom wykonawczy reprezentują siły i środki poszczególnych służb WSR wydzielone do realizacji zadań powołanego DSR.

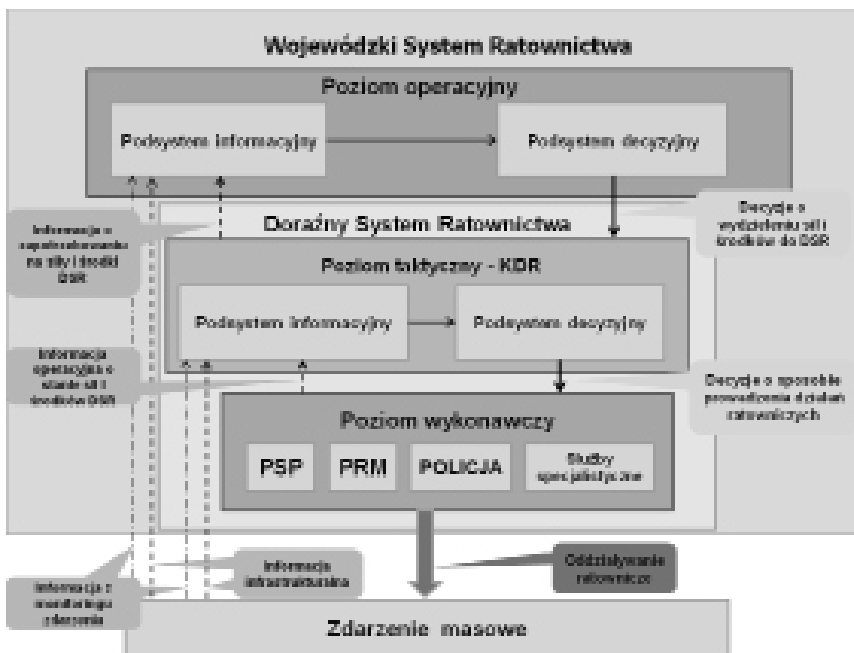
Poziom taktyczny reprezentuje stanowisko dowodzenia akcją. W każdej ze służb uczestniczących w akcji powinna być wyznaczona osoba funkcyjna kierująca jej działaniami na miejscu zdarzenia. Koordynato-

rem działań służb jest oficer PSP, który pełni funkcję Kierownika Działań Ratowniczych (KDR).

Poziom operacyjny, to poziom wsparcia realizowanego przedsięwzięcia ratownictwa. W zależności od skali i uwarunkowań prowadzenia akcji ratownictwa poziom operacyjny może stanowić powiatowy sztab kryzysowy lub wojewódzki sztab kryzysowy. Podstawowe zadania realizowane przez poziom operacyjny to:

- zapewnienie sił i środków niezbędnych do skutecznego prowadzenia działań ratownictwa na miejscu zdarzenia,
- zawiadomienie określonych ośrodków leczenia (szpitalne oddziału ratunkowe, centra urazowe) i stawianie ich w stan gotowości do przyjęcia zwiększonej liczby pacjentów,
- udzielanie informacji rodzinom i bliskim osób poszkodowanych w zdarzeniu,
- zorganizowanie centrum informacyjnego dla mediów.

Rys. 2. Model cybernetyczny ratownictwa w przypadku zdarzenia masowego



(źródło: opracowanie własne)

1. ORGANIZACJA DZIAŁAŃ DORAŻNEGO SYSTEMU RATOWNICTWA NA MIEJSCU ZDARZENIA O CHARAKTERZE MASOWYM

Ze względu na istnienie zagrożeń bezpieczeństwa uczestników przedsięwzięcia ratownictwa w zdarzeniu masowym wyróżnia się dwa sposoby organizacji działań ratowniczych:

- z wydzieloną strefą niebezpieczną (rys. 3.),
- bez wydzielania strefy niebezpiecznej (rys. 4.).

Prowadzenie akcji ratowniczej w przypadku istnienia strefy niebezpiecznej jest zdecydowanie bardziej złożone niż bez strefy niebezpiecznej. W takim przypadku na miejscu zdarzenia należy wyznaczyć i jednoznacznie oznakować [5]:

1. strefę niebezpieczną,
2. strefę bezpieczną – nazywaną „zimną”,
3. strefę logistyczną – nazywaną również strefą „transportu”.

1.1. ZASADY POSTĘPOWANIA SŁUŻB RATOWNICZYCH NA MIEJSCU ZDARZENIA MASOWEGO ZE STREFĄ NIEBEZPIECZNĄ

W zdarzeniu masowym z występującą strefą niebezpieczną (rys.3.) w zależności od nasilenia zagrożeń, zgodnie z [4] wyróżnia się:

- a. strefę bezwzględnie niebezpieczną (strefa „zero”),
- b. strefę względnie niebezpieczną.

Strefa bezwzględnie niebezpieczna – to obszar aktywnych źródeł zagrożeń, np.: zawalony budynek, obszar skażony wyciekającą substancją chemiczną, ulatniający się gaz itp. Strefa ta określana często jest mianem „strefy zero” i na rys 3. oznaczona została cyfrą zero.

Strefa względnie niebezpieczna (rejon porażenia) – to obszar, na którym wystąpiło skażenie ludzi, zwierząt, roślin lub zniszczenie obiektów nieożywionych na skutek działania substancji toksycznej.

W strefie niebezpiecznej działania ratownicze wykonują wyłącznie ratownicy PSP odpowiednio wyszkoleni oraz wyposażeni we właściwy sprzęt i ubranie ochronne, którzy w szczególnych sytuacjach mogą być wspierani poprzez wojsko i służby specjalistyczne. Ich podstawowe zadania to:

- wykonywanie na miejscu zdarzenia niezbędnych czynności z zakresu ratownictwa medycznego, tj. udzielanie kwalifikowanej pierwszej

pomocy medycznej - gdy stan osób poszkodowanych będzie bezwzględnie tego wymagał,

- ewakuowanie osób poszkodowanych ze strefy niebezpiecznej do punktu wstępnej segregacji medycznej.

Podstawowe zasady bezpieczeństwa podczas prowadzenia działań ratowniczych w strefie niebezpiecznej to [4, 5, 6, 7]:

- wejście do strefy tylko z odpowiednim wyposażeniem (aparaty powietrzne, ubrania ochronne itp.),

- jeżeli w strefie niebezpiecznej doszło do skażenia chemicznego, biologicznego lub radiacyjnego, to należy pamiętać, aby pomoc organizowana była od strony zawietrznej.

Za organizację **ratownictwa medycznego** odpowiedzialny jest kierownik Zespołu Ratownictwa Medycznego (ZRM), który pierwszy przybędzie na miejsce zdarzenia. Pełni obowiązki Kierownika Medycznych Działań Ratowniczych (KMDR) do czasu przybycia osoby bardziej kompetentnej od niego. Do zadań KMDR należy [8]:

1. zgłoszenie się do KDR:

- gdy ta funkcja została już wcześniej wyznaczona - w celu zameldowania o przybyciu i otrzymania wytycznych do prowadzenia działań ratownictwa medycznego,

- w przypadku przeciwnym – przyjmuje obowiązki KDR do czasu przybycia kompetentnej osoby z PSP;

2. ocena zdarzenia pod względem medycznym:

- czy istotnie jest to zdarzenie o charakterze masowym,
- oszacowanie liczby osób poszkodowanych wymagających pomocy medycznej i ocena ich stanu zdrowotnego,

- czy istnieje potencjalne zagrożenia pogorszenia sytuacji,
- ocena potrzeby wzmocnienia sił i środków ratownictwa medycznego,

- ocena potrzeb transportowych;

3. powiadomienie Centrum Powiadamiania Ratunkowego o rodzaju i skali zdarzenia oraz wynikających z nich potrzeb ratownictwa medycznego;

4. koordynowanie medycznych działań ratunkowych:

- zorganizowanie Punktu Pomocy Medycznej (PPM), do którego dostarczane będą osoby ewakuowane ze strefy niebezpiecznej,
- kierowanie segregacją medyczną osób poszkodowanych,
- kierowanie pracą PPM,
- kierowanie transportem osób poszkodowanych do SOR.

Osoby funkcyjne podlegające KMDR, zgodnie z [8, 9], to:

- **Kierujący Segregacją** (KS) – monitoruje stan poszkodowanych oraz gromadzi dane z segregacji, na podstawie których podejmowane są decyzje o kolejności ich transportu,
- **Kierujący Leczeniem** (KL) – osoba kierująca działaniem PPM, diagnozuje stan pacjentów, wyznacza i kieruje personel do najbardziej potrzebujących, ocenia stan zasobów i zapotrzebowanie na wyposażenie medyczne, stabilizuje stan poszkodowanych i kieruje do transportu,
- **Kierujący Transportem i odwozem sił medycznych** (KT) – osoba prowadząca bieżącą ewidencję odwozu sił medycznych (sił i środków RM) na miejscu zdarzenia, a także kierująca ruchem w strefie transportu, odpowiedzialna za wybranie bezpiecznego parkingu dla ambulansów, lądowiska śmigłowców oraz prowadzenie dokumentacji transportowej.

Zgodnie z aktualną praktyką [5, 8, 9] poza granicą strefy niebezpiecznej powinny być wydzielone kolejno cztery obszary (strefy). Każdy z nich przeznaczony jest do podjęcia stosownych działań:

1. **obszar przeprowadzania dekontaminacji** - jeśli wystąpi tego potrzeba,
2. **obszar segregacji medycznej** – z podziałem na cztery sektory według grup kolorów [9],
3. **obszar wstępnego leczenia**, w którym przeprowadzane są medyczne czynności ratunkowe,
4. **obszar przygotowania transportu.**

Ad 1. obszar przeprowadzania dekontaminacji

W określonych uwarunkowaniach - wystąpienia skażenia chemicznego, radiologicznego czy też biologicznego - może zająć konieczność przeprowadzenia częściowej lub całkowitej dekontaminacji osób poszko-

dowanych i elementów środowiska miejsca zdarzenia. Według [4, 6, 8] obszar dekontaminacji powinien znajdować się na granicy strefy względnie niebezpiecznej. Zabiegi usuwania i neutralizacji substancji toksycznych są przeprowadzane przez wyspecjalizowane jednostki PSP. W sytuacjach, gdy PSP nie dysponuje stosownym wyposażeniem, może zajść potrzeba zaangażowania do pomocy wojska ze specjalistycznym sprzętem, niezbędnym do prowadzenia działań ratowniczych.

Ad 2. obszar segregacji medycznej

Obszar ten podzielony jest na cztery sektory odpowiadające priorytetom obsługi medycznej osób poszkodowanych. Ratownicy segregujący mają za zadanie przyporządkować i przemieścić do odpowiedniego sektora każdą z osób poszkodowanych, uwzględniając ich indywidualny stan. Odpowiedzialność za stan zdrowia osób poszkodowanych w sektorach przejmują kompetentni ratownicy medyczni, przy stałym wsparciu oficerów PSP.

Ad 3. obszar wstępnego leczenia

W obszarze wstępnego leczenia organizowany jest PPM, w którym ratownicy medyczni przeprowadzają medyczne czynności ratunkowe (MCR) na osobach poszkodowanych, tj. zabiegi stabilizujące stan zdrowia i przygotowujące ich do rozpoczęcia transportu medycznego. Zgodnie z [4, 5, 6, 8, 10,] do podstawowych czynności względem poszkodowanych należą przede wszystkim zapewnienie drożności dróg oddechowych, tlenoterapia, unieruchomienie złamań, zatamowanie krwotoków zewnętrznych.

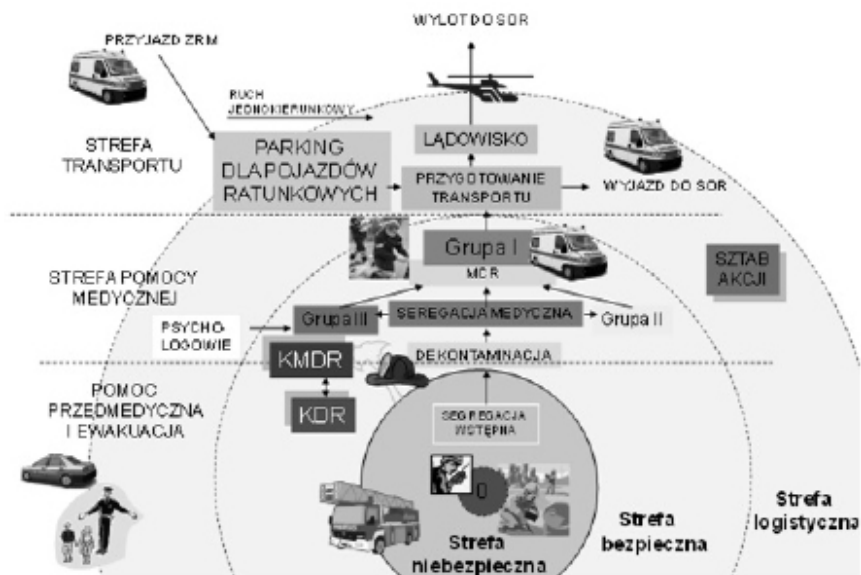
Zgodnie z [4, 8] PPM powinien znajdować się w pobliżu strefy niebezpiecznej, tak żeby był dobrze widoczny i jednocześnie, aby było zapewnione bezpieczeństwo, np. przed skażonym środowiskiem. Przy określaniu lokalizacji obszaru wstępnego leczenia należy ponadto uwzględnić uwarunkowania umożliwiające wytyczenie jak najlepszych dróg dojazdu i ewakuacji.

Ad 4. obszar przygotowania transportu

Obszar przygotowania transportu osób poszkodowanych powinien zostać wyznaczony na pograniczu strefy bezpiecznej (bezpośrednio przy

sektorze „czerwonym” obszaru segregacji) oraz strefy logistycznej. Obszar ten ma pełnić rolę „interfejsu” pomiędzy tymi strefami, aby eliminować możliwość wystąpienia chaosu organizacyjnego na miejscu zdarzenia.

Rys. 3. Organizacja ratownictwa na miejscu zdarzenia z wydzieloną strefą niebezpieczną



(źródło: opracowano na podstawie [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10])

W zdarzeniu masowym ogólnie logistykę stanowią siły i środki podlegające Doraźnemu Systemowi Ratownictwa. Na miejscu zdarzenia wykorzystywane są tzw. mobilne medyczne zestawy ratunkowe, którymi dysponuje PSP. W skład takiego zestawu wchodzi namiot ewakuacyjny, sprzęt do tlenoterapii, nosze, opatrunki, okrycia wierzchnie, leki, narzędzia chirurgiczne i wiele innych. Zgodnie z [6], dzięki wykorzystaniu takich zestawów, można zapewnić dogodne warunki oczekiwania poszkodowanych na transport medyczny oraz leczenie w ramach szpitala polowego. W ten sposób można znacznie odciążyć SOR.

KMDR w porozumieniu z KDR określa strefę logistyczną, przy czym powinien kierować się:

- możliwością utrzymania bezustannego dostępu do niej sił aktywnie wykorzystywanych w akcji ratunkowej;
- uniemożliwieniem dostępu do niej osób postronnych.

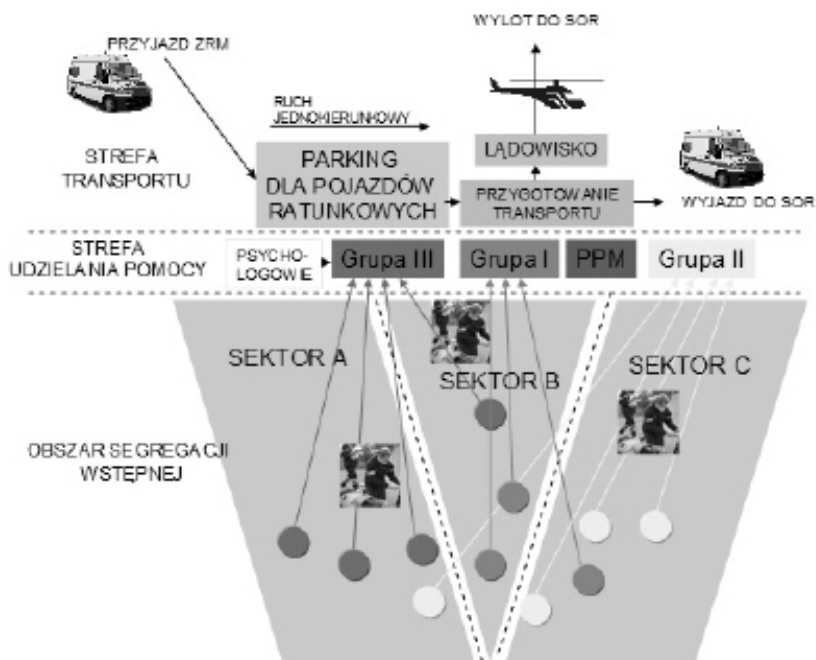
W strefie logistycznej (zwanej strefą transportu) wyróżnia się obszar parkingowy, na którym ustawiają się środki transportu medycznego, a także inne pojazdy używane w akcji. Obszar ten z oczywistych względów, według [4, 8, 9], powinien znajdować się jak najbliżej poszkodowanych, a jednocześnie jak najdalej od strefy niebezpiecznej. W razie potrzeby środki z tego miejsca dysponowane są do obszaru transportu PPM, skąd zabierają, wcześniej przygotowanych do transportu, poszkodowanych. Należy pamiętać o tym, aby pozostawić drogę ewakuacyjną oraz umożliwić manewrowanie noszami i umieszczanie poszkodowanych w pojazdach.

Zdarza się często, że zachodzi potrzeba szybkiego przemieszczenia osób poszkodowanych w zdarzeniu do odległego specjalistycznego centrum urazowego lub miejsce zdarzenia nie jest dostępne dla naziemnych środków transportu medycznego. W takiej sytuacji w akcji ratowniczej używane są śmigłowce lub w szczególności, gdy jest to możliwe, samoloty ratunkowe. Lądowiska dla śmigłowców (HEMS - Helicopter Emergency Medical Service) bądź samolotów również powinny być wyznaczone w obszarze strefy logistycznej. Zasady i warunki, jakie muszą być spełnione, aby można było użyć HEMS, szczegółowo przedstawiono w [10].

1.1 ZASADY POSTĘPOWANIA SŁUŻB RATOWNICZYCH NA MIEJSCU ZDARZENIA MASOWEGO BEZ STREFY NIEBEZPIECZNEJ

Organizację działań ratowniczych, w sytuacji gdy nie ma konieczności wprowadzania strefy niebezpiecznej, ilustruje rys. 4. Segregacja wstępna prowadzona jest bezpośrednio w miejscu zdarzenia, po czym osoby poszkodowane, zgodnie z wynikami identyfikacji stanu powypadkowego, przenoszone są do wydzielonych i oznakowanych obszarów. Obszar segregacji podzielony jest na sektory, które przyporządkowane zostają wyznaczonym przez KMDR grupom ratowników medycznych do przeprowadzenia segregacji wstępnej.

Rys. 4. Organizacja działań ratowniczych na miejscu zdarzenia bez wydzielonej strefy niebezpiecznej

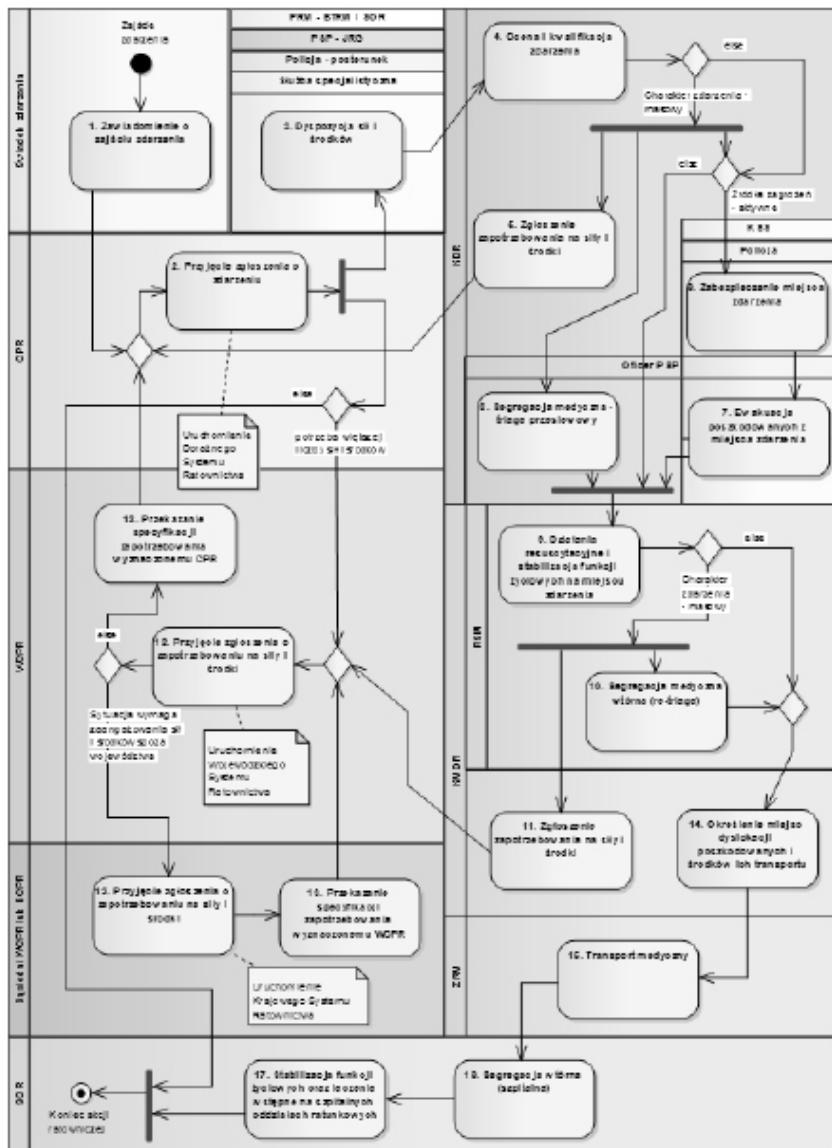


(źródło: opracowano na podstawie [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10])

2. DIAGRAM CZYNNOŚCI RATOWNICTWA W PRZYPADKU ZDARZENIA O CHARAKTERZE MASOWYM

Kolejność realizacji działań ratowniczych w przypadku zdarzenia masowego przedstawiono za pomocą torowego diagramu czynności na rys. 5. Wyróżniono podstawowych udziałowców przedsięwzięcia ratowniczego, spośród których wyłonione zostały osoby funkcyjne w tym kierownicy poszczególnych służb, m.in. Kierujący Działaniami Ratowniczymi, Kierujący Medycznymi Działaniami Ratunkowymi, Kierujący Służbami Specjalistycznymi. Ponadto wyodrębniono podsystemy zarządzające przedsięwzięciem ratowniczym: Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR), Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) i Krajowe Centrum Powiadamiania Ratunkowego (KCPR).

Rys. 5. Torowy diagram czynności przedsięwzięcia ratowniczego po zajściu zdarzenia o charakterze masowym



(źródło: opracowanie własne)

Czynnością inicjującą przedsięwzięcie ratownictwa w przypadku zdarzenia masowego jest przyjęcie przez dyspozytora CPR (czynność 2.) zawiadomienia o zajściu zdarzenia o charakterze masowym. Po weryfikacji zgłoszenia, przeprowadzonej w ramach pozyskania informacji od świadka zdarzenia (czynność 1.) oraz dokonaniu analizy i oceny tego zdarzenia, dysponowane są siły i środki (czynność 3.) określonych służb do realizacji przedsięwzięcia ratowniczego. Faktyczne potrzeby sił i środków ustala KDR (czynność 4.) i zapotrzebowanie na nie zgłasza do CPR (czynność 5.). Ponadto może wystąpić potrzeba zwrócenia się do WSR o przydzielenie dodatkowych sił i środków ratownictwa. Na podstawie informacji od świadka zdarzenia lub KDR (czynność 12. i czynność 13.):

1. poszczególne służby skierują właściwe siły i środki na miejsce zdarzenia do prowadzenia działań ratowniczych,
2. w stan gotowości zostaną postawione SOR-y.

Jeżeli stwierdzono aktywność źródeł zagrożeń, to KDR wyznacza strefę niebezpieczną. PSP wraz z Policją i służbami specjalistycznymi zabezpieczają miejsce zdarzenia (czynność 6.) i ewakuują osoby poszkodowane ze strefy niebezpiecznej (czynność 7.). Jeżeli doszło do skażenia, to osoby poszkodowane są dekontaminowane przez specjalistyczne służby lub/i PSP. Przeprowadzana jest także segregacja przesiewowa (szybka ocena stanu zdrowia i kwalifikacja do jednej z czterech grup priorytetu obsługi medycznej) – czynność 8. Gdy osoby poszkodowane znajdują się w strefie bezpiecznej, ratownicy medyczni PRM rozpoczynają medyczne działania ratunkowe (czynność 9.). Ponadto, przeprowadzają segregację medyczną (czynność 10.) i na podstawie jej wyników ustalają kolejność transportu poszkodowanych do SOR. KMDR w tym samym czasie zgłasza do WCPR zapotrzebowanie na miejsca w SOR oraz ewentualne wsparcie na miejscu zdarzenia (czynność 11.). Następnie, KMDR przydziela poszczególnym osobom poszkodowanym środki transportu do przewiezienia ich do odpowiednich SOR (czynność 14.). Zgodnie z priorytetami transportu, kolejni poszkodowani są transportowani przez ZRM (czynność 15.) do wyznaczonych SOR. W SOR ustalana jest kolejność obsługi przywiezionych osób poszkodowanych w zdarzeniu (czynność 16.). Ostatecznie każda z osób przetransportowanych do SOR powinna być poddana leczeniu wstępnemu (ratunkowemu) oraz gdy wymaga tego stan zdrowia, przygotowana do dalszego leczenia specjalistycznego (czynność 17.).

Akcja ratunkowa osób poszkodowanych w zdarzeniu może zostać uznana za zakończoną, gdy spełnione zostaną dwa zasadnicze warunki:

- zmiana charakteru zdarzenia z masowego na mnogi, tj. gdy nie ma potrzeby dysponowania dodatkowych sił i środków;
- rozpoczęto leczenie w SOR ostatniej osoby poszkodowanej w zdarzeniu.

PODSUMOWANIE

Możliwość uratowania jak największej liczby osób spośród poszkodowanych w zdarzeniu masowym zależy przede wszystkim od:

- czasu jaki upłynie od chwili zajścia zdarzenia do momentu rozpoczęcia medycznych czynności ratunkowych oraz leczenia w SOR,
- liczby osób poszkodowanych w zdarzeniu,
- stanu powypadkowego osób poszkodowanych,
- kondycji fizycznej osób poszkodowanych,
- skuteczności leczenia poszczególnych urazów w SOR.

Skuteczność ratownictwa medycznego w zdarzeniu o charakterze masowym zależy od organizacji współdziałania wszystkich służb przedsięwzięcia ratowniczego [2] - Doraźnego Systemu Ratownictwa. Przeprowadzona analiza działań ratowniczych w przypadku zdarzeń masowych dostarcza wiedzy na temat procesów informacyjno – decyzyjnych. Wiedza ta stanowi podstawę do prowadzonych prac [11] nad zwiększeniem efektywności funkcjonowania DSR, a także do ustalenia potrzeb wsparcia informatycznego.

Uwaga - Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy własny nr 0 N516313938

REFERENCES

1. Kołodziński E. (2010). *Doskonalenie skuteczności działania Wojewódzkiego Systemu Ratownictwa w przypadku zdarzeń masowych*. Czasopismo internetowe „Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”, www.ptib.pl.
2. Kołodziński, E., Ropiak, R., Tomczyk, Ł. (2011). *Analiza skuteczności działania Wojewódzkiego Systemu Ratownictwa w przypadku zdarzeń masowych*, Wrocław, Monografia pod redakcją Juliusza Jakubaszki pt. „20 lat zimowych spotkań medycyny ratunkowej w Karpaczu”;

- s. 141-154.
3. Kołodziński, E., Tomczyk, Ł., Ropiak, R. (2009) *Modelowanie podstawowych etapów działania ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego*. Czasopismo internetowe „Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa”, www.ptib.pl.
 4. Zawadzki, A. (2007). *Medycyna ratunkowa i katastrof - podręcznik dla studentów uczelni medycznych*, Warszawa, Wydawnictwo Lekarskie PZWL.
 5. Witt, M., Ranecki, J.(2006) *.Ratownik medyczny w systemie ratownictwa chemicznego*. Inowrocław-Poznań, Praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Koniecznego pt. „Ratownik medyczny. Problemy edukacyjne i organizacyjno-prawne”; str. 193-197.
 6. Guła, P. (2009). *Postępowanie ratownicze w wypadkach masowych i katastrofach*, Kraków, Wydawnictwo Medycyna Praktyczna.
 7. Konieczny, J., Ranecki, J. (2007) *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Poznań-Warszawa, Garmond Oficyna Wydawnicza.
 8. Ciećkiewicz, J. (2008). *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wrocław Górnicki Wydawnictwo Medyczne.
 9. Trzos, A. (2007). Zarządzanie ratownictwem medycznym podczas dużych wypadków, „Organizacja i zarządzanie”. Na ratunek 2/07; s.22-27.
 10. Jakubaszko, J. (2007). *Ratownik medyczny*, Wrocław, Górnicki Wydawnictwo Medyczne.
 11. Kołodziński, E., Ropiak, R., Tomczyk, Ł., Zapert, P. (2011) „*Model cybernetyczny ratownictwa medycznego w przypadku zdarzeń masowych*”, Warszawa, Praca zbiorowa pod redakcją Zygmunta Mierczyka i Romana Ostrowskiego pt. „Ochrona przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń” Tom 2.; str. 83-99.



Visegrad Group Safety



ZDZISŁAW MAJKUT

ECONOMIC SECURITY OF A COUNTRY

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE PAŃSTWA

Dr hab. Zdzisław Majkut

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

zmajkut@o2.pl

ABSTRACT

„For 40 years we have hold the military definition of national security. And a national security is the economic problem. Who loses the soil and forests -will soon lose production capacity.”

Seeking answers to the question: which issues(goals)are more important? We should realize, that the most important is the urgency or the rank of a certain aspect during the implementation of interests or because of the country's issue in a given situation and at the moment.

Today, the country's security is linked with a wide range of needs, among other things, such as: survival, existence, prosperity and similar. Values, which the definition of security refers to, are derived from human needs and the needs of societies. They are reflected in their efforts, and which in turn are formulated in the form of the reason of state, and the supreme values and vital interests.

Needs, tha tare related to economic security, are objective in nature. However, actions which seek to satisfy them mainly depend on the subjective perception of these needs and on the assessment of their status, as well as the selection of measures, that are used to satisfy them

KEYWORDS: *The economic potential of the State, International economic security, economic security of defense, country's economic potential, security space*

WPROWADZENIE

Wyraźne ustalenie kategorii *ekonomicznego bezpieczeństwa państwa* analogicznie jak ustalenie ogólnikowego bezpieczeństwa państwa – jest

dość trudne do przeprowadzenia, ponieważ definicje, które są w tym względzie dostępne, generalnie oparte są na przyjętych założeniach dla konkretnej analizy. Często są również przedstawiane w formie dość rozbudowanych określeń, które odnoszą się do różnorodnych aspektów tejże problematyki. Problemy określenia ekonomicznego bezpieczeństwa państwa pogłębia również fakt, na który wskazuje Z. Kołodziejak, iż ekonomiczne bezpieczeństwo wywodzi się z pojęcia bezpieczeństwa ogólnego oraz bezpieczeństwa państwa¹, co komplikuje jego zdefiniowanie przez ocenę.

Problemy, które są związane ze rozumieniem ekonomicznego bezpieczeństwa, rozpoczynają się na etapie definiowania oraz ustalania pojęciowego zakresu tejże kategorii. Ewolucja definicji ekonomicznego bezpieczeństwa podążała wraz za zmianami zakresu przedmiotowego definicji bezpieczeństwa ogólnego oraz bezpieczeństwa państwa². Na początku jego zakres wyznaczany był poprzez pojmowanie bezpieczeństwa państwa przede wszystkim w kategoriach militarnych oraz politycznych. Ekonomiczne bezpieczeństwo to zdolność gospodarki do zaspokojenia potrzeb, które głównie związane były z militarnymi konfliktami (w tym także przejście od pokojowej gospodarki do gospodarki wojennego przygotowania oraz mobilizacji gospodarczej). Przy czym zagadnienia wojny ekonomicznej analizowano przede wszystkim poprzez pryzmat jej wpływu na wojenno-ekonomiczny potencjał państwa. Pod wpływem bardzo wyraźnego definiowania bezpieczeństwa kraju jako ekonomicznego problemu³ (przeważnie w kontekście efektywnej alokacji zasobów), kryzysu energetycznego z lat siedemdziesiątych czy kryzysu gospodarki polskiej lat z osiemdziesiątych oraz narastania cywilizacyjnego dystansu, nieustannie narastała świadomość wagi gospodarki jako stosunkowo samodzielniego segmentu bezpieczeństwa (na przykład skutki gospodarczych sankcji lub kryzysu zadłużenia). W konsekwencji tego typu sytuacji koniecznością stało się poszerzenie pojęciowego zakresu bezpieczeństwa ekonomicznego.

Za przykład celowo zwężonej definicji wstępnej mogą posłużyć defini-

1 E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wyd. Politechniki Radomskiej im. K. Pułaskiego, Radom 1996, s. 8.

2 J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa... op. cit.*; M. Cieślarczyk, *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności, rozprawa habilitacyjna*, AON, Warszawa 1998.

3 C.J. Hitch, R.N. McKean, *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 26.

cje R. Zielińskiego oraz W. Stankiewicza. Pierwszy z nich uważa, iż:

*Bezpieczeństwo ekonomiczne kraju wyraża się w zdolności gospodarki do suwerennego przezwyciężania skutków wynikających z ekspansji napięć w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych*⁴.

Drugi jest zdania, że:

*Przez bezpieczeństwo ekonomiczne w kontekście ekonomiki obrony rozumiemy równowagę między siłą zagrożenia gospodarki obronnej a reakcją na to zagrożenie*⁵. Jeszcze inne rozumienie przedstawił F. Majchrzak, który uważa, że: *Pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego służy do określenia przedsięwzięć podejmowanych w płaszczyźnie gospodarczej, mających zapewnić względną swobodę kształtowania procesów gospodarczych zgodnie z interesami narodu (państwa)*⁶.

Przez wzgląd na dużą złożoność problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego część autorów zrezygnowała z prezentowania tylko jednej definicji, na rzecz przedstawiania różnorodnych sposobów rozumienia ekonomicznego bezpieczeństwa oraz jego płaszczyzn⁷.

W wyniku powyżej wskazanych zdarzeń, w sposobie ujmowania ekonomicznego bezpieczeństwa zostały ukształtowane dwa podstawowe a zarazem odmienne stanowiska. Pierwsze stanowisko tradycyjne, które jest związane z zaakcentowaniem w ekonomice obrony militarnych aspektów (oraz politycznych), a także zdolności do przeciwstawiania się zagrożeniom, jest wynikiem postrzegania bezpieczeństwa kraju przede wszystkim w relacjach państwa z zagranicznym otoczeniem przez pryzmat zagrożeń gospodarczo-obronnego potencjału.

Taki typowy oraz rozwinięty pogląd reprezentuje na przykład S. Michałowski, który uważa że:

*[...] międzynarodowe bezpieczeństwo ekonomiczne jako wyobrażenie stopnia efektywności zewnętrznej ingerencji w trzy zasadnicze sfery, decydujące o łącznym bezpieczeństwie kraju: rozwój gospodarczy, stabilność przyjątego systemu społeczno-politycznego oraz potencjał obronny*⁸. Jednocześnie

4 R. Zieliński, *Kierowanie gospodarką socjalistyczną w świetle teorii bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, red. Z. Kolodziejak, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986, s. 74.

5 W. Stankiewicz, *Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego a gospodarka obronna*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne... op. cit.*, s. 39.

6 F. Majchrzak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne a teoria wojny gospodarczej*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne... op. cit.*, s. 46.

7 A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 4.

8 Por. S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód-*

autor tej definicji zaznacza możliwość zgłaszania zastrzeżeń co do zasadności [...] samodzielnego wyodrębnienia kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego [...]⁹.

Mając na uwadze zbieżność kategorii ekonomicznego bezpieczeństwa oraz zależność ekonomiczną wynikłą z motywu politycznego (czyli przesłanek) oraz impulsu, uzasadnia on rezygnację z ekonomicznego bezpieczeństwa jako samodzielnej ekonomicznej kategorii. Za tego typu stanowiskiem przede wszystkim przemawia możliwość traktowania sumarycznego zależności oraz konsekwencji oddziaływania zewnętrznego w strefie gospodarczej w trzech podstawowych płaszczyznach bezpieczeństwa państwa, to znaczy: politycznej, militarnej oraz ekonomicznej¹⁰.

W tymże ujęciu ekonomiczne bezpieczeństwo wyraża stopień:

*[...] podatności danego kraju na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą, głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami zależności ekonomicznych, działań gospodarczych o charakterze politycznym, skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa kraju*¹¹.

Na tej podstawie autor uważa, że nie należy rozdzielać bezpieczeństwa kraju na różnorodne segmenty, a tylko rozpatrywać go na płaszczyźnie gospodarczej oraz przy pomocy ekonomicznych instrumentów¹².

Ekonomiczne bezpieczeństwo traktowane jest jako pochodna problemów politycznych oraz określane w tym ujęciu jako „aspekty ekonomiczne bezpieczeństwa”. Zagrożenie wewnętrzne bezpieczeństwa kraju stało się przedmiotem nieco szerszego zainteresowania na gruncie polskim dopiero pod wpływem kryzysu mającego miejsce na początku lat osiemdziesiątych XX wieku.

Z kolei drugie podejście cechuje głównie rozszerzanie rozumienia tradycyjnego ekonomicznego bezpieczeństwa (poza polityczne problemy w zewnętrznych relacjach lub też poza obronno-ekonomiczne kwestie) oraz nadawanie zasadniczej, stosunkowo samodzielnej rangi kwestiom gospodarki bezpieczeństwa (jej rozwoju oraz wynikającej z tego zdolności systemu gospodarczego do zaspokajania różnych potrzeb). Konsekwencją tego jest to, iż w kręgu zainteresowania w obszarze badań nad bezpieczeństwem kraju więcej uwagi poświęca się czynnikom wewnętrznym gospo-

Zachód, PISM, Warszawa 1990, s. 8.

9 Tamże, s. 9.

10 Tamże, s.8.

11 Tamże, s.24.

12 Tamże, s.22-23.

darczego rozwoju. Bowiern to one obecnie decydują o stopniu rozwoju państwa oraz jego międzynarodowym znaczeniu – w tym także o jego militarnej sile, jak również warunkują relacje z zewnętrznym otoczeniem. Takie podejście przyczyniło się do wyróżnienia płaszczyzny ogólnogospodarczej bezpieczeństwa ekonomicznego. Na skutek tego typu stanowiska względnie samodzielna treść otrzymało zarazem gospodarcze bezpieczeństwo oraz bezpieczeństwo gospodarczo-obronne.

Za przykład szeroko rozumianego ekonomicznego bezpieczeństwa może posłużyć stanowisko prezentowane przez Z. Kołodziejaka, który odróżnia płaszczyznę ogólnogospodarczą oraz obronno-ekonomiczną bezpieczeństwa ekonomicznego oraz analizuje je oddzielnie. Zdaniem tego autora istotę płaszczyzny pierwszej oddaje poniższa definicja:

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest to zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój¹³.

Natomiast w celu uchwycenia istoty płaszczyzny drugiej Z. Kołodziejak wprowadził pojęcie „ekonomiczne bezpieczeństwo obronne”:

[...] oznacza zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw związanych wspólnym układem) do efektywnego przeciwstawienia się zewnętrznej ingerencji ekonomicznej oraz niezagrożonego rozwoju potencjału obronno-ekonomicznego i funkcjonowania gospodarki obronnej¹⁴.

Tego typu zabieg uzasadniony jest utrzymywaniem się dość dużych zagrożeń, a także silnych zależności pomiędzy ekonomicznym bezpieczeństwem i obronnym systemem ekonomicznym kraju. Tego rodzaju rozróżnienie jest zgodne ze wzrostem znaczenia różnych kwestii gospodarczych w strukturze racji stanu współczesnych krajów oraz stanowi właściwą podstawę do połączenia oraz szukania równowagi pomiędzy powyższymi płaszczyznami.

Należy podkreślić, iż definicja ekonomicznego bezpieczeństwa jest bardzo bliska (a w właściwie tożsama) z wyróżnieniem pozytywnego bezpieczeństwa (silne akcentowanie rozwoju oraz wykorzystywanie jego czynników, w tym również gospodarczych współzależności z zagranicą). Natomiast definicja obronnego bezpieczeństwa ekonomicznego akcentuje głównie zdolność do przeciwstawienia się zagrożeniom (i zakłada ona

13 E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...* op. cit., s. 10.

14 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa...* op. cit., s. 18.

obronę przed tymi zagrożeniami) w zgodzie z obszarem zainteresowań ekonomiki obrony, zaś w swojej treści bliska jest pojęciu negatywnego bezpieczeństwa.

Bardzo podobne stanowisko w tej kwestii przyjmuje Z. Stachowiak, przedstawiając pojęcie ogólne ekonomicznego bezpieczeństwa, poprzez połączenie treści obydwu propozycji Z. Kołodziejaka. Autor ten proponuje definicję:

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych¹⁵.

Z. Stachowiak podobnie jak Z. Kołodziejak, wyróżnia dwie płaszczyzny bezpieczeństwa, jednak nadaje im trochę inne nazwy, a także odmienne oraz znacznie bardziej rozwinięte interpretacje tychże obszarów. Według tego autora płaszczyzna społeczno-gospodarcza (czyli ogólnoeconomiczna) w obszarze państwowym wyrażana jest jako cel i rozwój gospodarki oraz międzynarodowych powiązań, w ten sposób gwarantując stabilność funkcjonowania oraz odporność na zagrożenia, a także destabilizację społeczno-politycznego systemu, jak i osłabienia obronnej zdolności.

Rozpatrywanie ekonomicznego bezpieczeństwa na ekonomiczno-obronnej płaszczyźnie konkretyzuje do „ekonomicznego bezpieczeństwa obronnego”¹⁶.

Co w wymiarze pojedynczego kraju oznacza zdolność gospodarczego systemu do skutecznego przeciwstawiania się ekonomicznej ingerencji zewnętrznej, a także w niezagrożonym rozwoju obronno-ekonomicznego potencjału oraz funkcjonowania różnorodnych modeli obronnej gospodarki. Przyjmując poglądy powyższych autorów, bezpieczeństwo ekonomiczne rozpatrywać należy na dwóch podstawowych, nakładających się na siebie płaszczyznach¹⁷: ogólnoeconomicznej (czyli społeczno-ekonomicznej) oraz ekonomiczno-obronnej (albo węższej – obronno-ekonomicznej).

Po przedstawieniu różnych sposobów zdefiniowania bezpieczeństwa ekonomicznego, należy przystąpić do jego określenia w strukturze bezpie-

15 Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994, s. 189.

16 Tamże, s. 190.

17 Tamże, s. 189-200.

czeństwa kraju.

1. BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE A SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Ekonomiczne bezpieczeństwo stanowi ważną częścią oraz jest jednym z filarów bezpieczeństwa kraju, zaś wartości w obszarze ekonomicznym mają bardzo silny wpływ na określenie racji stanu. Z tych powodów trzeba przedstawić sposoby nieco szerszego rozumienia definicji „bezpieczeństwo państwa” i miejsca bezpieczeństwa ekonomicznego w strukturze bezpieczeństwa kraju. Ponieważ na tej podstawie dopiero możliwe stanie się określenie podstawowych wartości w strefie ekonomicznej, mogące stanowić podstawę ocen bezpieczeństwa ekonomicznego.

Bezpieczeństwo państwowe (narodowe) jest kategorią społeczną wyrażającą ocenę stopnia zaspokajania zasadniczych potrzeb ludzkich, między innymi takich, jak potrzeby stabilności, istnienia, tożsamości oraz dobrobytu. Bezpieczeństwo państwowe często formułowane jako brak jakichkolwiek zagrożeń wartości narodowych bądź jako prawdopodobieństwo przetrwania (czyli zachowania) narodowej państwowości. Wobec tego termin bezpieczeństwa państwa trzeba rozumieć bardzo szeroko: z jednej strony należy go rozumieć jako stan, który jest określony poprzez szereg mierzalnych czynników oraz okoliczności, które poddają się osądowi racjonalnemu, zaś z drugiej strony jako mniej albo bardziej subiektywne poczucie rządu, a także narodu, iż kraj jest bezpieczny. Bezpieczeństwo państwowe bardzo silnie akcentuje kwestię woli przetrwania, a zatem: zachowania swojej własnej egzystencji oraz tożsamości, a także integralności terytorialnej oraz suwerenności politycznej i militarnej, a także społeczno-gospodarczej, jak również dążenie kraju do wzrostu własnej potęgi przez rozwój wewnętrzny albo zewnętrzną ekspansję. Bezpieczeństwo państwowe zatem jawi się jako zachowania oraz dążenia kraju na międzynarodowej arenie do osiągnięcia i utrzymania oraz utrwalenia wszelkich zasadniczych ogólnocywilizacyjnych wartości.

Bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe to terminy często używane zamiennie, co w odniesieniu do naszego kraju wydaje się całkowicie uzasadnione. Jednak między tymi pojęciami można dostrzec również różnice. Gdy w teorii międzynarodowych stosunków jest mowa o bezpieczeństwie państwa, to przeważnie akcentowane jest istnienie oraz pewność przetrwania (czyli poczucie pewności kraju w międzynarodowo-

wym środowisku oraz brak jego zagrożenia i ochrona przed zagrożeniami).

Natomiast gdy mówimy o narodowym bezpieczeństwie w znaczeniu ogólnospołecznym, wówczas najczęściej podkreślane jest zaspokojenie między innymi takich potrzeb, jak: pewność przetrwania, istnienie, tożsamość, stabilność, ochrona poziomu oraz jakości życia. Utożsamianie bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa narodowego znalazło swoje uzasadnienie w logice związków pomiędzy państwem a narodem. Jeżeli przyjąć, iż państwo to globalna organizacja społeczeństwa, która kształtuje zachowania obywateli (mieszkańcych na danym terytorium) przy pomocy norm prawa, które są opatrzone sankcją państwowego przymusu, wówczas dopuszczalne jest traktowanie zamiennie terminów „państwo” takimi pojęciami, jak „naród”, „kraj”, „społeczeństwo”, „ojczyzna”. Jednak w ujęciu współczesnym „naród” jest to obywatelskie społeczeństwo, w odróżnieniu od „nacji, która traktowana jest jako synonim narodowości. Zaś państwo, w pewnym uproszczeniu, to jego obywatele oraz terytorium.

B. Balcerowicz podaje, iż bezpieczeństwo państwa jest to pojęcie bardzo szerokie oraz wieloaspektowe, najczęściej rozumiane jako¹⁸:

- naczelna (czyli egzystencjalna) potrzeba kraju;
- cel działalności (czyli funkcjonowania) kraju;
- stan, gdzie jest brak zagrożeń zasadniczych wartości zarówno państwa, jak i narodu;
- poczucie pewności kraju w międzynarodowym środowisku;
- stan równowagi między zagrożeniem a potencjałem obronnym;
- zdolność całego narodu do chronienia jego wartości przed wszelkimi zagrożeniami;
- stan oraz społeczny proces zmierzający do stałego samodoskonalenia (czyli ulepszania środków oraz mechanizmów, które zapewniają bezpieczeństwo).

Definicje zarówno bezpieczeństwa państwowego jak i narodowego bezpieczeństwa są formułowane nie na podstawie jakichś abstrakcyjnych spekulacji, ale z uwzględnieniem bardzo konkretnych warunków zarówno historycznych, i geopolitycznych oraz gospodarczych i demograficznych a także cywilizacyjnych jak również ocen oraz polityczno-wojskowych przewidywań¹⁹.

18 B. Balcerowicz, *Obrona państwa średniego*, AON, Warszawa 1997, s. 33.

19 A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statunascendi*, PISM, Warszawa 1990, s. 19.

Znaczenie ekonomicznego składnika w budowie bezpieczeństwa dostrzega oraz podkreśla bardzo wielu autorów. Jedno z najbardziej czytelnych przedstawień w tej sprawie brzmi w następujący sposób:

W tradycji myślenia o bezpieczeństwie bardzo często dostatek, dobrobyt i bogactwo sytuowane są wśród jego warunków. Od dawna szczęście, pomyślność i pewność podejmowanych przez ludzi starań w celu realizacji swego życia (jego prolongowania i doskonalenia) uzależniano od warunków ekonomicznych. Były one i są elementem, filarem i czynnikiem oraz warunkiem bezpieczeństwa. Wyrażane są przez komponent, nazywany dziś bezpieczeństwem ekonomicznym. Ono zaś osnute jest na jakimś bogactwie, dobrobycie i dostatku tudzież dochodzie (narodowym) lub produkcji (globalnym) zarówno wytwarzanym, jak i podzielonym. Dość powszechne jest bowiem przekonanie, iż bogactwo i dobrobyt dopełniają istotnie szczęście i bezpieczeństwo. Stąd i sytuowanie tego komponentu wśród kardynalnych filarów, na których wsparte jest bezpieczeństwo, pojmowane, już to jako taka forma istnienia i życia, która zapewnia trwanie, przetrwanie i zwiększa szanse na jego rozwój, już to jako pewność trwania i przeżycia oraz swobody rozwoju²⁰.

Bezpieczeństwo kraju to kategoria wielowymiarowa oraz może być realizowana na bardzo wielu różnych płaszczyznach. Bezpieczeństwo państwa to zbiór subelementów, które nakładają się na siebie tak, jak: militarne, terytorialne, polityczne i ekonomiczne. Dzięki czemu można wyróżnić podstawowe rodzaje bezpieczeństwa państwowego, takie jak:

- militarne,
- terytorialne (geofizyczne),
- polityczne,
- ekonomiczne.

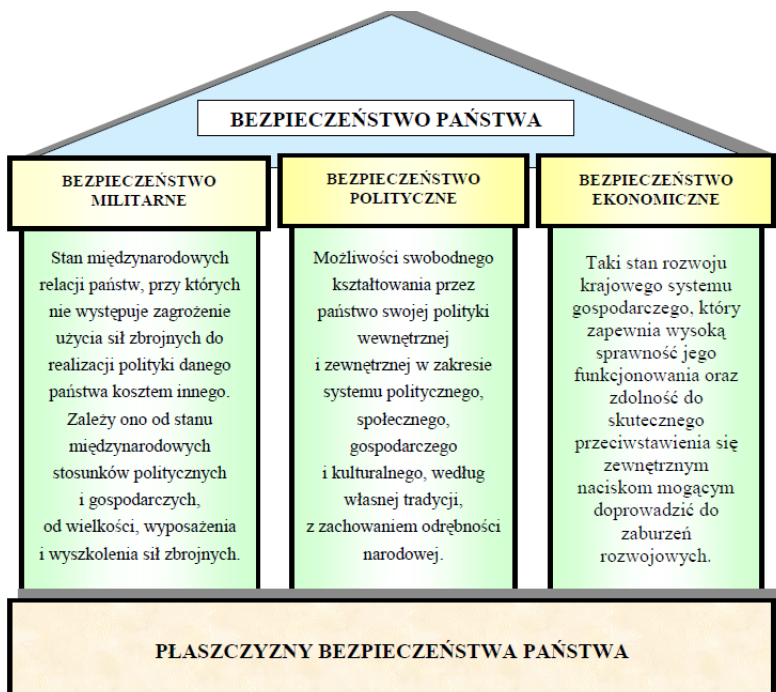
Oznacza to równocześnie, iż bezpieczeństwo państwa swoim zakresem obejmuje wartości, które są artykułowane w różnych płaszczyznach. Najistotniejsze z nich mieszczą się w sferach²¹:

- politycznej,
- militarnej,
- ekonomicznej (rysunek 1).

²⁰ J. Świniarski, *Ekonomia wojenna... op. cit.*, s. 29-30.

²¹ S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód-Zachód... op. cit.*, s. 19.

Rysunek 1. Płaszczyzny bezpieczeństwa państwa



Źródło: *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej*. Kryptonim „PMP-BENSSO”. *Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju*, red. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 46.

To są najczęściej oraz dosyć zgodnie wymieniane przez wielu autorów w literaturze przedmiotu filary bezpieczeństwa państwa. Nie dążąc do zbudowania definicji oraz do przedstawienia ich istoty, można przyjąć przytoczone niżej propozycje Z. Stachowiaka²².

Wojskowej płaszczyzny dotyczy bezpieczeństwo militarne państwa i oznacza ono stan relacji międzynarodowych krajów, gdzie nie występuje żadne zagrożenie użycia zbrojnych sił przy realizacji polityki danego kraju kosztem innego. Poziom bezpieczeństwa militarne jest zależny od

²² Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...* op. cit., s. 186.

stanu stosunków międzynarodowych zarówno politycznych, jak i gospodarczych oraz od poziomu społeczno-gospodarczego rozwoju, a także od obowiązującej w danym państwie doktryny strategicznej. Z bezpieczeństwem militarnym ściśle jest związane terytorialne bezpieczeństwo, oznaczające integralność terytorialną państwa oraz nienaruszalność jego granic, bezpieczeństwo to zależy od wielkości i wyposażenia oraz wyszkolenia sił zbrojnych, których podstawowym zadaniem jest zarówno odstraszanie, jak i obrona państwa.

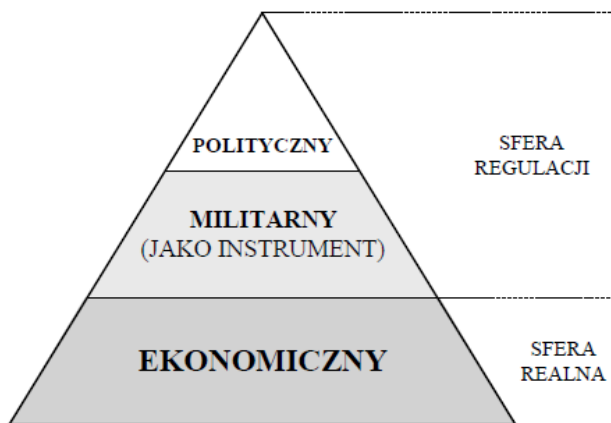
Natomiast polityczne bezpieczeństwo traktowane jest jako możliwości nieskrępowanego kształtowania przez państwo własnej wewnętrznej oraz zewnętrznej polityki w obszarze systemu społecznego, politycznego, gospodarczego oraz kulturalnego, według swojej tradycji, oraz z zachowaniem własnej odrębności narodowej.

Z kolei pod pojęciem ekonomicznego bezpieczeństwa kraju trzeba rozumieć stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, zapewniającego dużą sprawność jego funkcjonowania, a także zdolność do efektywnego przeciwstawienia się naciskom zewnętrznym, które mogą doprowadzić do jakiś rozwojowych zaburzeń. Przy czym komplikacje zaczynają się dopiero podczas określania relacji oraz hierarchii tych filarów względem siebie²³.

Hierarchizacja tradycyjna określonych rodzajów bezpieczeństwa kraju pod względem wartości oraz wagi, na ogół umieszcza na szczycie bezpieczeństwo militarne oraz ściśle z nim powiązane bezpieczeństwo fizyczne. Dalej jest bezpieczeństwo polityczne, zaś na końcu bezpieczeństwo ekonomiczne. Tego typu układ przedstawia rysunek 2, do którego budowy zostały wykorzystane pojęcia zarówno sfery realnej, jak i regulacji.

23 J.S. Nye, *Kollektive wirtschaftliche Sicherheit*, „Europa Archiv” 1974, nr 19.

Rysunek 2. Układ podstawowych czynników bezpieczeństwa państwa



Źródło: *Podstawy, mechanizmy i procedury kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z punktu widzenia narodowej i sojuszniczej strategii obronnej*. Kryptonim „PMP-BENSSO”. Cz. 1. *Metodologia i model badań bezpieczeństwa ekonomicznego kraju*, red. Z. Stachowiak, AON, Warszawa 2001, s. 49.

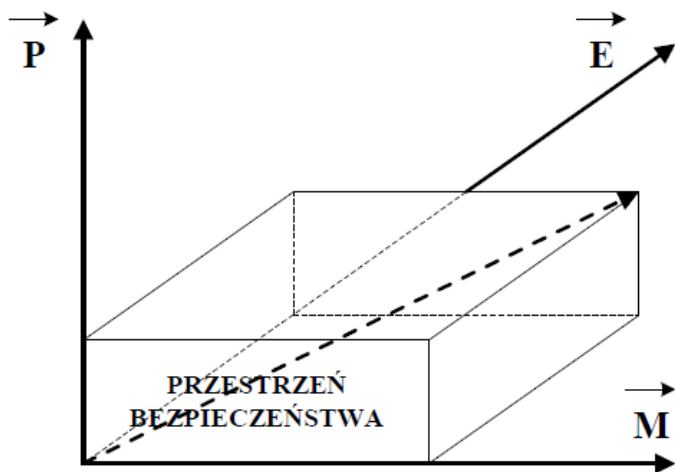
Sferę realną tworzą komponenty gospodarcze oraz gospodarczo-obronne. Procesy w nich zachodzące posiadają charakter materialny (czyli fizyczny), zaś ich efektem jest potencjał militarny oraz potencjał gospodarczy państwa.

Natomiast sferę regulacji tworzy komponent polityczny, gdzie przebiegają różne informacyjno-decyzyjne procesy, które określają tworzenie oraz wykorzystanie potencjałów realnej sfery, jak również stosowne oddziaływanie na otoczenie (w zgodzie z przyjętą ogólnie racją stanu). Przy czym militarny czynnik to instrument wykorzystywany do zapewnienia bezpieczeństwa kraju znajdujący się w dyspozycji politycznego komponentu. Jednakże zmiany, które zachodzą we współczesnym świecie, burzą przedstawiony powyżej układ tradycyjny. Relacje pomiędzy tymi rodzajami (czyli filarami) nieustannie podlegają zmianom pod wpływem zarówno przemian, jak i przekształceń czy to gospodarczych, czy politycznych oraz

militarnych, jak również cywilizacyjnych w poszczególnych państwach lub regionach, a także na całym świecie. Zmieniają one znacznie wagę czynników, które określają rację stanu oraz warunki, które umożliwiają osiągnięcie albo zachowanie ekonomicznego bezpieczeństwa, jak również pozostałych segmentów bezpieczeństwa kraju.

Podejmowano również inne próby uporządkowania relacji pomiędzy wyżej wymienionymi filarami. Polegały one głównie na założeniu mówiącym o substytucyjności względem siebie określonych filarów bezpieczeństwa kraju. Tego typu koncepcję zaprezentował L. Ciborowski. Autor ten do wyznaczenia przestrzeni bezpieczeństwa kraju użył wektorów siły, które odpowiadają określonym płaszczyznom bezpieczeństwa (czyli wektory siły politycznej i militarnej oraz ekonomicznej)²⁴.

Rysunek 3. Przestrzeń bezpieczeństwa



Źródło: L. Ciborowski, *Analiza zagrożeń Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 3(12), s. 14.

L. Ciborowski twierdzi, iż objętość oraz kształt tejsze przestrzeni są całkowicie inne dla każdego państwa, zaś wektor wypadkowy to odzwier-

²⁴ L. Ciborowski, *Analiza zagrożeń Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 3(12), s. 14–18.

ciędlenie ogólnikowej idei obrony państwa. Jednakże powyżej przedstawiona idea posiada ograniczoną użyteczność, gdyż praktyka dowodzi, że poszczególne filary wcale nie muszą względem siebie być substytucyjne. Z kolei komplementarność tych składników jest bardzo wyraźnie jednostronna i wyrażona jest zależnością realnych sił politycznych i militarnych od gospodarczego potencjału.

Ekonomiczne bezpieczeństwo razem z militarnym oraz politycznym bezpieczeństwem jest częścią składową racji stanu danego państwa. Racja stanu wymaga, aby zostało zagwarantowane bezpieczeństwo polityczne, militarne i ekonomiczne lub podjęcie działań oraz użycie środków, które mają zapewnić albo przywrócić stan pożądany. Dlatego przed podjęciem tego typu działań trzeba określić:

1. co rozumie się pod pojęciem bezpieczeństwa politycznego i militarnego oraz ekonomicznego;
2. dzięki jakim metodom mają zostać one osiągnięte;
3. jakie podmioty są odpowiedzialne za realizację celów, które określają rację stanu.

Z tych powodów określenie zarówno miejsca, jak i roli ekonomicznego bezpieczeństwa (lub aspektów ekonomicznych bezpieczeństwa) nastęrcza sporo trudności. Łatwo jest dopatrzeć się powiązania oraz współzależności, z kolei trudno jest określić hierarchię tychże aspektów, to jest politycznych i militarnych oraz ekonomicznych.

Z powyższego wynika nierozstrzygnięty problem, a mianowicie: czy ekonomiczna polityka ma być pochodną pozaekonomicznych celów (na przykład zagranicznej polityki), czy też polityczne problemy powinny określać politykę w pozostałych obszarach. Tego typu dylematy również dostrzegają inni autorzy, twierdząc iż:

„Podobnie jak o stanie bezpieczeństwa nie stanowi w sposób wyłączny żaden z wymienionych aspektów, tak również ich suma nie daje jeszcze pojęcia o stanie bezpieczeństwa państwa”²⁵.

W tej kwestii ścierają się ze sobą dwa stanowiska: pierwsze, które opowiada się za nadrzędnością zarówno politycznych, jak i militarnych kwestii dotyczących bezpieczeństwa kraju nad ekonomicznymi aspektami oraz drugie, które opowiada się za przewagą gospodarczych interesów²⁶. Przy

25 A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa...* op. cit., s. 61.

26 *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, red. A.D. Rotfeld, PWN, Warszawa 1986, s. 15.

czym drugie stanowisko coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. O zmianach w układzie w hierarchii filarów bezpieczeństwa, między innymi, świadczy niżej przytoczona wypowiedź:

„Od 40 lat trzymamy się wojskowej definicji bezpieczeństwa narodowego. A bezpieczeństwo narodowe to problem ekonomiczny. Kto traci głębię i lasy – straci wkrótce zdolność produkcyjną”²⁷.

Szukając odpowiedzi na pytanie: które kwestie (cele) są ważniejsze?, należy uświadomić sobie, że najważniejsza jest pilność albo waga określonego aspektu podczas realizacji interesów albo racji stanu danego państwa w określonej sytuacji oraz w danym momencie.

Współcześnie bezpieczeństwo kraju wiązane jest z szerokim zakresem zaspokajania potrzeb, między innymi takich, jak: przetrwanie, istnienie, dobrobyt i tym podobne. Wartości, do jakich odwołuje się definicja bezpieczeństwa, wyprowadzane są od potrzeb ludzkich i potrzeb społeczeństw. Swoją wyraz znajdują one w dążeniach, zaś te z kolei formułowane są w postaci racji stanu oraz wartości naczelných i żywotnych interesów²⁸.

Potrzeby, które są związane z ekonomicznym bezpieczeństwem, posiadają charakter obiektywne. Jednakże działania, które zmierzają do ich zaspokojenia, przede wszystkim zależą od postrzegania subiektywnego tychże potrzeb oraz oceny ich rangi, a także doboru środków, które służą do ich zaspokojenia. Taki zestaw służyć może jako kryteria oceny stanu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Zaś kryteria te można wyprowadzić z różnych źródeł, mianowicie:

1. z konsumpcyjnych oraz rozwojowych potrzeb całego społeczeństwa;
2. z miejsca gospodarki w systemie bezpieczeństwa kraju.

Naczelne oraz w podstawowe gospodarcze wartości uniwersalne dla kraju można pogrupować w trzech ze sobą powiązanych segmentach. Dla Polski wartościami naczelnymi w ekonomicznej sferze (interesami) są:

1. dobrobyt całego społeczeństwa, który odpowiada współczesnym cywilizacyjnym standardom oraz społeczno-gospodarcza i polityczna wewnętrzna stabilność, która wynika z negocjacyjnego sposobu rozwiązywania gospodarczych sprzeczności wewnętrznych;

²⁷ *Raport o stanie świata – wywiad z Lesterem Brownem*, „Ameryka”, Wiosna 1990, s. 11. Pomijając ekologiczne zaborwienie tej wypowiedzi, obrazuje ona zmianę myślenia o bezpieczeństwie.

²⁸ Tamże.

2. właściwa ranga rodzimej gospodarki w międzynarodowej społeczności;

3. zapewnienie bezpieczeństwu kraju – w jego wszystkich wymiarach – podstaw materialnych.

Zaproponowany powyżej zestaw kryteriów oceny ekonomicznego bezpieczeństwa państwa ujmuje oraz porządkuje wszelkie powyżej przywoływane ekonomiczne wartości, które wyznaczają rację stanu kraju.

REFERENCES

1. Balcerowicz B., *Obrona państwa średniego*, AON, Warszawa 1997.
2. Ciborowski L., *Analiza zagrożeń Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 3(12).
3. Cieślarczyk M., *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności, rozprawa habilitacyjna*, AON, Warszawa 1998
4. Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski, red. A.D. Rotfeld, PWN, Warszawa 1986.
5. Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wyd. Politechniki Radomskiej im. K. Pułaskiego, Radom 1996.
6. Hitch C. J., McKean R. N., *Ekonomika obrony w erze jądrowej*, Wyd. MON, Warszawa 1965.
7. Lubbe A., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 4.
8. Majchrzak F., *Bezpieczeństwo ekonomiczne a teoria wojny gospodarczej*, [w:] Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
9. Michałowski S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód-Zachód*, PISM, Warszawa 1990.
10. Nye J.S., *Kollektive wirtschaftliche Sicherheit*, „Europa Archiv” 1974, nr 19.
11. *Raport o stanie świata – wywiad z Lesterem Brownem*, „Ameryka”, Wiosna 1990, s. 11.
12. Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa in statunascendi*, PISM, Warszawa 1990.

12. Świniarski J., *Ekonomia wojenna i ekonomia pokojowa w systemie ogólnej teorii bezpieczeństwa*, [w:] *Ekonomika wojskowa i logistyka wojskowa – podobieństwa i różnice*, Materiały sympozjum, AON, Warszawa 1998.
13. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Wyd. ULMAK, Warszawa– Pruszków 1997.
14. Zieliński R., *Kierowanie gospodarką socjalistyczną w świetle teorii bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, red. Z. Kolodziejak, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986.