

# STUDIA POLITOLOGICZNE



Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski



UNIWERSYTET  
WARSZAWSKI

VOL. **49**

---

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

---

## THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF STATE SECURITY

edited by Aleksandra Gasztold and Michał Brzeziński

WARSAW 2018

VOL. **49**

---

# STUDIA POLITOLOGICZNE

## TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

pod redakcją Aleksandry Gasztold i Michała Brzezińskiego

WARSZAWA 2018

VOL. 49

**Rada Naukowa** Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)  
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)  
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)  
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)  
Szewach Weiss (University of Haifa)  
Jan Zielonka (University of Oxford)  
A. Ju. Szutow (Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

**Redaktorzy** Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)  
**tematyczni** Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)  
**Studiów** Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)  
**Politologicznych** Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)  
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)  
Myśl polityczna: Tomasz Zyro (Uniwersytet Warszawski)  
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)  
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)  
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)  
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)  
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)  
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

**Komitet** Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)  
**Redakcyjny** Ewa Maria Marciniak (zastępca redaktora naczelnego)  
Daniel Przystek (członek)  
Włodzimierz Ulicki (członek)  
Jacek Zaleśny (sekretarz)

**Redaktorzy językowi:** Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,  
Ekaterina Kolb

**Redaktor techniczny:** Marta Grabarczyk

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 13 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazach danych: CEJSH, Index Copernicus, Erih Plus.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.  
[www.studiapolitologiczne.pl](http://www.studiapolitologiczne.pl)

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2018

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

Wprowadzenie .....	9
STUDIA I ANALIZY	
<b>Ryszard Zięba</b>	
Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym .....	13
<b>Tomasz R. Aleksandrowicz</b>	
Bezpieczeństwo informacyjne państwa .....	33
<b>Tomasz Pawłuszko</b>	
Kwestia bezpieczeństwa w Narodowym Programie Foresight Polska 2020 w kontekście polskich strategii rozwoju .....	51
<b>Marek Madej</b>	
Lokomotywy i gapowicze. Problem podziału obciążeń w NATO a funkcjonowanie Sojuszu po 2014 r. ....	72
<b>Agnieszka Legucka</b>	
Dylemat bezpieczeństwa w stosunkach polsko-rosyjskich po 2014 roku. ....	94
<b>Agata Włodkowska-Bagan</b>	
Rosyjska ofensywa propagandowa. Casus Ukrainy. ....	109
<b>Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opala</b>	
Zagrożenia terrorystyczne imprez masowych organizowanych w Polsce. ....	125
<b>Michał Brzeziński</b>	
Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych .....	140
<b>Anna Sroka, Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska</b>	
Zagadnienia radykalizmu politycznego i terroryzmu w strategiach bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii po 2001 roku .....	156
<b>Remigiusz Rosicki</b>	
Information security as exemplified by the crime of espionage in the Polish and Swedish criminal law .....	180

## VARIA

### **Mateusz Wajzer**

Teoriogrowe analizy zjawisk politycznych z wykorzystaniem programu Gambit ..... 202

### **Tomasz Tulejski**

Debata Webster–Hayne. Początek sporu Północ–Południe o interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych w epoce *antebellum*. .... 216

### **Kinga Wojtas**

*Catch-all* – czy można oprzeć się tendencjom? Partie węgierskiej mniejszości narodowej w Rumunii i na Słowacji ..... 240

### **Mariusz Tomaszuk**

Dualistyczna głowa państwa Księstwa Andory jako nietypowe rozwiązanie ustrojowe ..... 263

## RECENZJE

Tadeusz Klementewicz, *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic* (**Robert Staniszewski**) ..... 278

Jan-Warner Müller, *Co to jest populizm?* (**Sławomir Drelich**) ..... 286

Joachim Osiński, *Państwo w warunkach globalnego kryzysu ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa* (**Eduard Tarnawski**)... 294

Autorzy ..... 299

## Contents

Introduction . . . . .

## STUDIES AND ANALYSIS

**Ryszard Zięba**

The Theory of State Security in the Neorealist Approach . . . . . 13

**Tomasz R. Aleksandrowicz**

Information Security of the Republic of Poland . . . . . 33

**Tomasz Pawłuszko**

Issue of Security in the National Foresight Programme  
“Poland 2020” in Perspective of the Polish Development  
Strategies . . . . . 51

**Marek Madej**

Leaders and Free-Riders. Burden-Sharing and NATO  
Functioning after 2014 . . . . . 72

**Agnieszka Legucka**

The Security Dilemma in the Polish-Russia Relations  
after 2014 . . . . . 94

**Agata Włodkowska-Bagan**

Russian Propaganda Offensive. The Case of Ukraine . . . . . 109

**Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opala**

Terrorist Threats of Mass Event in Poland . . . . . 125

**Michał Brzeziński**

The Distinctiveness of Martial Law . . . . . 140

**Anna Sroka, Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska**

The Question of Political Radicalism and Terrorism  
in the Security Strategies of Poland and Spain after 2001 . . . . . 156

**Remigiusz Rosicki**

Information Security as Exemplified by the Crime of Espionage  
in the Polish and Swedish Criminal Law . . . . . 180

## VARIA

### **Mateusz Wajzer**

- Game Theory Analyses of Political Phenomena With the Use  
of Gambit Software ..... 202

### **Tomasz Tulejski**

- The Webster-Hayne Debate. The Beginning of the North-  
South Dispute about the Interpretation of the United States  
Constitution During the *Antebellum* Period ..... 216

### **Kinga Wojtas**

- Catch-All Party Model – Is It Possible to Resist the Tendencies?  
Parties of the Hungarian National Minority in Romania  
and Slovakia ..... 240

### **Mariusz Tomaszuk**

- The Dualistic Head of State of the Principality of Andorra  
as an Atypical Political Solution ..... 263

## REVIEWS

- Tadeusz Klementewicz, *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji  
kapitalizmu bez granic* [*Stakes Larger Than the Market. The Roots  
of Stagnating Capitalism Without Borders*] (**Robert Staniszewski**).... 278

- Jan-Warner Müller, *Co to jest populizm?* [*What is Populism?*]  
(**Sławomir Drelich**) ..... 286

- Joachim Osiński, *Państwo w warunkach globalnego kryzysu  
ekonomicznego. przyczynek do teorii państwa* [*The State in the  
Context of the Global Economic Crisis. A Contribution to the Theory  
of the State*] (**Eduard Tarnawski**) ..... 294

- Authors ..... 299



## Wprowadzenie

Kolejny tom „Studiów Politologicznych” poświęcony jest teoretycznym i praktycznym aspektom bezpieczeństwa państwa. Czytelnik znajdzie w nim teksty autorstwa Ryszarda Zięby, Tomasza R. Aleksandrowicza, Tomasza Pawłuszki, Marka Madeja, Agnieszki Leguckiej, Agaty Włodkowskiej-Bagan, Andrzeja Misiuka, Magdaleny Dobrowolskiej-Opały, Michała Brzezińskiego, Anny Sroki, Katarzyny Trofimowicz-Kalinowskiej oraz Remigiusza Rosickiego. Ich treść obejmuje problematykę współczesnego bezpieczeństwa, oddając jej złożoność oraz zmienność.

Prezentowany zbiór artykułów otwiera tekst Ryszarda Zięby (Uniwersytet Warszawski) poświęcony neorealistycznemu ujęciu teorii bezpieczeństwa państwa, szczególnie przydatnemu w analizowaniu bezpieczeństwa państw oraz bezpieczeństwa międzynarodowego w warunkach dokonującej się obecnie rekonfiguracji ładu międzynarodowego. W artykule Tomasza R. Aleksandrowicza (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie), dotyczącym bezpieczeństwa informacyjnego państwa, przedstawiono atrybuty oraz funkcje informacji. Zwrócono również uwagę na nierozłączność pojęcia bezpieczeństwa informacyjnego państwa z walką informacyjną. Związek ten wymaga posiadania przez państwo zdolności defensywnych (ochrona własnych zasobów i systemów informacyjnych), jak też ofensywnych (zdolność do prowadzenia własnych operacji informacyjnych i dezinformacyjnych). Następny tekst został napisany przez Tomasza Pawłuskę (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) i dotyczy *Narodowego Programu Foresight Polska 2020*, który opracowano w celu zaprojektowania scenariuszy działania i modernizacji państwa w kontekście prognoz rozwoju technologii i gospodarki do roku 2020. Artykuł skupia się na sposobie, w jaki ujęto w tym interesującym dokumencie problem bezpieczeństwa państwa. Opracowanie Marka Madeja (Uniwersytet Warszawski) podejmuje problem rozkładu obciążeń państw członkowskich NATO. Przedstawiono w nim główne koncepcje wyjaśniające mechanizmy tworzenia się wzorców rozkładu obciążeń oraz trudności z wypracowaniem narzędzi pomiaru kosztów i korzyści wynikających z uczestnictwa w sojuszu. Omówiono ponadto działania

państw NATO służące zmianie dotychczasowego rozkładu obciążeń, będące reakcją na ewolucję sytuacji geostrategicznej po 2014 r. W artykule Agnieszki Leguckiej (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych; Akademia Vistula) przedmiotem analizy jest dylemat bezpieczeństwa w stosunkach polsko-rosyjskich po 2014 r., tj. po wybuchu konfliktu na wschodniej Ukrainie. W tekście ukazano obszary, w których występuje „efekt spirali”, prowadzący oba państwa do pogorszenia ich bezpieczeństwa oraz do międzynarodowej i regionalnej destabilizacji. Problematykę wschodnią podejmuje również Agata Włodkowska-Bagan (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach). Jej opracowanie poświęcone jest rosyjskiej ofensywie propagandowej prowadzonej wobec Ukrainy. Ofensywa ta, zdaniem autorki, realizowana jest za pomocą zróżnicowanych środków, jak koncepcja „rosyjskiego świata”, technika kreowania wrogów lub tworzenie własnej narracji. Tekst Andrzeja Misiuka i Magdaleny Dobrowolskiej-Opały (Uniwersytet Warszawski) wskazuje na sposób w jaki ustawodawca określa warunki zapewniające bezpieczeństwo imprez masowych wobec wyzwań związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Jego treść konfrontuje przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy o Policji z potrzebami organizatorów w zakresie przygotowania oraz reagowania na zamachy terrorystyczne. W artykule autorstwa Michała Brzezińskiego (Uniwersytet Warszawski) weryfikuje się powszechnie przyjmowany pogląd, według którego związek łączący stan wojenny z wojną i zagrożeniami zewnętrznymi jest wystarczający dla odróżnienia tego stanu od pozostałych stanów nadzwyczajnych. Zamiast niego wskazuje się na uprawnienia przyznawane siłom zbrojnym, w szczególności na ich relację z władzami cywilnymi na obszarze państwa, gdzie prowadzone są działania militarne. Opracowanie Anny Sroki i Katarzyny Trofimowicz-Kalinowskiej (Uniwersytet Warszawski) dotyczy zagadnienia radykalizmu politycznego i terroryzmu w strategiach bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii po 2001 r. Jego treść odnosi się do wpływu zagrożeń związanych z radykalizmem politycznym i terroryzmem na strategie bezpieczeństwa oraz zmian tych dokumentów pod wpływem czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Ostatni z prezentowanych tekstów został napisany w języku angielskim przez Remigiusza Rosickiego (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Podjęte w nim zagadnienie bezpieczeństwa informacji zostało przedstawione na przykładzie przestępstwa szpiegostwa, które przeanalizowano na podstawie zarówno polskich, jak i szwedzkich regulacji z zakresu prawa karnego materialnego.

Mamy nadzieję, że zaprezentowane artykuły spotkają się z życzliwym przyjęciem. Sądzimy, że wynikająca z nich różnorodność podejmowanej problematyki bezpieczeństwa pozwoli Czytelnikowi na odnalezienie interesujących go treści.

Tradycyjnie, oprócz przedstawionych tekstów, polecamy również publikacje z działu „Varia”, które dotyczą innych zagadnień o charakterze politologicznym.

Życzymy interesującej lektury.

*Aleksandra Gasztold, Michał Brzeziński*



*Ryszard Zięba*

## Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym

SŁOWA KLUCZOWE:

*bezpieczeństwo, neorealizm, równoważenie, bandwagoning,  
system międzynarodowy*

### Neorealistyczna perspektywa badawcza

Chociaż w Polsce od 2011 roku istnieje wyodrębniona decyzją władz państwowych nowa dyscyplina naukowa „nauki o bezpieczeństwie” trudno znaleźć poważne publikacje wskazujące na specyficzny, osobny od innych, przedmiot badania, a także właściwe tej dyscyplinie metody badawcze. Nie pretendując do zaradzenia tej sytuacji należy zauważyć, że w badaniach bezpieczeństwa najczęściej wykorzystywane są teorie funkcjonujące w naukach o polityce, a zwłaszcza w jednej z nich specjalności, czyli w nauce o stosunkach międzynarodowych. Dlatego w niniejszym artykule będę odwoływał się do paradygmatu realistycznego, który zapoczątkował i właściwie zdominował badania problematyki bezpieczeństwa. Z racji, że cały niniejszy tom opracowań dotyczy podmiotu bezpieczeństwa jakim jest państwo, a państwo funkcjonuje w systemie międzynarodowym, przydatne wydają się być zasadnicze ustalenia realizmu strukturalnego Kennetha Waltza, a także innych neorealistów badających zachowanie się państw w środowisku międzynarodowym.

Punktem wyjścia do badania bezpieczeństwa na gruncie nauk społecznych jest stwierdzenie, że bezpieczeństwo jest potrzebą, którą posiadają różne podmioty, uczestnicy życia społecznego w najszerszym rozumieniu, od jednostek poczynając, po wielkie grupy społeczne, włączając

w to struktury organizacyjne (instytucje) reprezentujące pojedynczych ludzi i różne grupy społeczne (państwa, społeczeństwa, narody, system międzynarodowy). Bezpieczeństwo jest potrzebą egzystencjalną, czyli związaną z istnieniem danego podmiotu. Potrzeba ta ma charakter złożony i obejmuje zaspokojenie takich potrzeb szczegółowych, jak: trwanie (przetrwanie/samozachowanie), całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie oraz pewność funkcjonowania i rozwoju<sup>1</sup>.

Tymczasem, brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa – jak twierdził Józef Kukułka – „wyrządza szkody jednostce czy grupie ludzkiej, gdyż destabilizuje jej tożsamość i funkcjonowanie. Przejawiają one wówczas tendencje do zmiany istniejącego stanu rzeczy, do oporu wobec niekorzystnych zmian w ich sferze zewnątrz przedmiotowej i do stosowania środków ochronnych, mogących przywrócić im poczucie bezpieczeństwa. Tendencje tego rodzaju dowodzą, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa”<sup>2</sup>.

W teorii wyodrębnienia się trzy wymiary bezpieczeństwa: podmiotowy, przedmiotowy i funkcjonalny (procesualny). I tak, w wymiarze podmiotowym bezpieczeństwo oznacza pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego; w wymiarze przedmiotowym – pewność jego stanu posiadania (w tym tożsamości) i szans (swobód) rozwojowych; w wymiarze zaś funkcjonalnym, który można nazwać wymiarem procesualnym – zmienność w czasie subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj. pewności funkcjonowania i rozwoju danego podmiotu<sup>3</sup>.

Podstawowym założeniem teorii realizmu politycznego jest teza, że państwa są podstawowymi i racjonalnie działającymi uczestnikami systemu międzynarodowego<sup>4</sup>, inni uczestnicy np. organizacje międzynaro-

<sup>1</sup> R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa*, [w:] R. Zięba, S. Bieliń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, s. 87 i n.

<sup>2</sup> J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Więś i Państwo”, 1995, nr 1, s. 198–199.

<sup>3</sup> R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa*, op. cit., s. 88.

<sup>4</sup> P.R. Viotti, M.V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, Allyn and Bacon, Boston 1987, s. 6–71; K. Waltz reprezentuje odmienne podejście; uważa założenie o racjonalności państwa za zbędne, a w jego ujęciu system warunkuje zachowanie państwa poprzez procesy socjalizacji i konkurencji. Zob. J.W. Taliaferro, *Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited*, „International Security”, 2000/2001, vol. 25, nr 3, s. 156.

dowe, mają niewielkie znaczenie, a co najwyżej są wykorzystywane jako arena czy forum to promowania przez państwa własnych interesów. Kenneth Waltz pisał: „Państwa nie są i nigdy nie były jedynymi podmiotami międzynarodowymi. Ale struktury [systemu] są definiowane nie przez wszystkich aktorów, którzy w nich działają rozkwitają w nich, ale przez głównych uczestników”<sup>5</sup>. Preferencje państw w systemie międzynarodowym mają stały charakter i nieuchronnie konfliktowy. Realisci uznają istniejące instytucje międzynarodowe za nieistotne dla systemu międzynarodowego<sup>6</sup>. John Mearsheimer pisał, że instytucje mają minimalny wpływ na zachowanie państw, chociaż starają się wykorzystać niewielkie szanse promowania stabilności w świecie pozimnowojennym<sup>7</sup>. Z kolei Waltz już po zakończeniu zimnej wojny nadal twierdził, że instytucje międzynarodowe podporządkowane są celom państw i nie są autonomiczne, przykładem to potwierdzającym jest NATO<sup>8</sup>. Randall Schweller wręcz konstatuje, że międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa, na przykładzie roli NATO wobec USA, służą projekcji siły i wykorzystywaniu ich potęgi przez państwa w nich dominujące<sup>9</sup>. Również w studiach nad bezpieczeństwem realisci centralną rolę przyznają państwom. Na przykład Edward Kolodziej uzasadnia to dwoma argumentami: pierwszy – państwo jest zasadniczą jednostką politycznej organizacji ludności świata, a po drugie – państwo, w tym współczesne *nation-state*, posiada monopol legalnego stosowania przemocy wobec ludności go zamieszkującej, a także do obrony (samodzielnie lub ze swoimi sojusznikami) swojej ludności i terytorium w razie agresji lub ataku przez inne państwa lub np. transnarodowych terrorystów. Oznacza to, że państwo jest najważniejszym aktorem upoważnionym do stosowania siły i przemocy, a jako

<sup>5</sup> K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Wesley Publishing Company Reading, Addison MA 1979, s. 93.

<sup>6</sup> Zob.: H.J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1967, s. 509; J. Donnelly, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 131–132; S. Hoffman, *International Organization and International System*, [w:] L.M. Goodrich, D.A. Kay (red.), *International Organization: Politics and Process*, University of Wisconsin Press, Madison 1973, s. 50.

<sup>7</sup> J.J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, „International Security”, 1994/1995, vol. 19, nr 3, s. 7.

<sup>8</sup> K.N. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, „International Security”, 2000, vol. 25, nr 1, s. 18 i n.

<sup>9</sup> R.L. Schweller, *The Problem of International Order Revisited. A Review Essay*, „International Security”, 2001, vol. 26, nr 1, s. 177–179.

take stanowi główny podmiot bezpieczeństwa i przedmiot studiów nad bezpieczeństwem<sup>10</sup>.

## Pojmowanie bezpieczeństwa

W naukach o polityce, zwłaszcza w badaniu polityki zagranicznej państw i stosunków międzynarodowych, najstarsze są realistyczne ujęcia bezpieczeństwa. Klasycy teorii realizmu politycznego, poczynając od Edwarda Carra i Hansa Morgentha'a prezentowali odwołujące się do Tukidydesa i Tomasza Hobbesa poglądy wskazujące, że państwa zachowują się w środowisku międzynarodowym podobnie jak jednostki ludzkie, a zachowanie to wynika z negatywnych cech natury ludzkiej, strachu, egoizmu i skłonności do używania przemocy dla zaspokojenia swoich egzystencjalnych potrzeb. Państwo jako organizacja polityczna społeczeństwa, jak twierdził Hobbes, ma na celu poskramianie tych egoizmów, zapewnianie pod groźbą przymusu ładu wewnętrznego w państwie oraz ochronę własnego społeczeństwa i jego instytucji przed zagrożeniami z zewnątrz. Taki naturalistyczny obraz człowieka, społeczeństwa i państwa ignoruje pozytywne, przyjazne i pokojowe aspekty natury ludzkiej i organizacji państwowej.

Realizm polityczny opiera się na założeniu, że bezpieczeństwo jest naczelnym celem polityki państw. Bezpieczeństwo jest kształtowane przez przemoc stosowaną przez państwa w anarchicznym systemie międzynarodowym. Teoria ta preferuje tradycyjne, siłowe, zmilitaryzowane pojmowanie bezpieczeństwa, a koncentruje się na badaniu instrumentów potęgi-siły (*power*) w polityce państw oraz równowagi sił w systemie międzynarodowym (zwłaszcza realizm strukturalny Kennetha Waltza), zaś lekceważy kwestie moralne i idealistyczne<sup>11</sup>. Realisci twierdzą, że dążenie do umacniania własnego bezpieczeństwa narodowego jest stałym celem polityki zagranicznej państw. Działaniom każdego państwa towarzyszą podobne zabiegi jego rywali i przeciwników. Dodatkowe umocnienie bezpieczeństwa jednej strony może pociągać za sobą równoczesne zmniejszenie bezpieczeństwa drugiej strony i odwrotnie. Jest to często opisywany od kilkudziesięciu lat w literaturze naukowej, m.in. przez

<sup>10</sup> E.A. Kolodziej, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 26–27.

<sup>11</sup> H.J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1967; K. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, "International Security", 2000, vol. 25, nr 2, s. 5–41.



Johna Hertza, Herberta Butterfielda, Roberta Jervisa i innych badaczy tzw. „dylemat bezpieczeństwa”<sup>12</sup>.

Klasycy realizmu politycznego uważają, że przywódcy państw dążąc do zapewniania bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, odrzucają „idealistyczne złudzenia”, a przygotowują swoje kraje na najgorsze, na stałe niebezpieczeństwo agresji z zewnątrz, aby zapewnić „przetrwanie” (*survival*) własnemu państwu i narodowi. Dlatego u klasyków realizmu zapewnienie bezpieczeństwa jest zredukowane go zapewnienia przetrwania<sup>13</sup>, a najlepszymi do tego środkami są siła, potęga, najczęściej zredukowana do siły militarnej. Morgenthau bez wątpliwości stwierdzał, że państwa w swoich stosunkach zewnętrznych kierują się interesami narodowymi, definiowanymi w kategoriach potęgi (*power*), a bezpieczeństwo jest naczelnym celem polityki państw<sup>14</sup>.

Potęga jest rozumiana przez realistów w kategoriach statycznych i względnych zarazem, jako potencjalne możliwości. Kluczową rolę przypisują oni czynnikom materialnym, a więc militarnym i ekonomicznym komponentom potęgi, czyli tzw. *hard power*. Dla Waltza potęga jest sumą wojskowych, technicznych, ekonomicznych i innych możliwości, pozostających w dyspozycji państwa. Potęga państwa zależy od wszystkich czynników: potencjału ludnościowego, wielkości terytorium, zasobów naturalnych, gospodarki (potencjału ekonomicznego), wielkości sił zbrojnych, politycznej stabilności, itp.<sup>15</sup> Potęgę należy postrzegać w kategoriach relatywnych, a nie absolutnych. Jest ona bowiem funkcją zdolności/możliwości (*capabilities*) danego aktora oraz możliwości innych uczestników stosunków międzynarodowych<sup>16</sup>. Zdaniem realistów istotnym składnikiem potęgi jest mieszcząca się w świadomości hierarchia prestiżu państw, która daje im legitymację do wpływu na innych uczest-

<sup>12</sup> J.H. Herz, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, „World Politics”, 1950, vol. 2, nr 2, s. 158–180; R. Jervis, *Cooperation Under Security Dilemma*, „World Politics”, vol. 30, nr 2, December 1978, s. 167–214; Ch.L. Glaser, *The Security Dilemma Revisited*, „World Politics”, 1967, vol. 50, nr 1, s. 171–201; A. Collins, *States-induced Security Dilemma: Maintaining the Tragedy*, „Cooperation and Conflict”, 2004, vol. 39, nr 1, s. 27–44; Sh. Tang, *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, „Security Studies”, vol. 18, 2009, s. 587–588.

<sup>13</sup> A. Wolfers, „National Security” as an Ambiguous Symbol, „Political Science Quarterly”, 1952, vol. 67, nr 4, s. 484.

<sup>14</sup> H.J. Morgenthau, *Politics among Nations...*, s. 25–26.

<sup>15</sup> K.N. Waltz, *Theory...*, s. 131.

<sup>16</sup> P.R. Viotti, M.V. Kauppi, cyt. wyd., s. 64; J. Donnelly, *Realism...*, s. 60.

ników systemu międzynarodowego<sup>17</sup>. Joseph Nye, niemieszczący się w tym nurcie badań, wskazuje, że obok *hard power*, należy uwzględniać także elementy *soft power*, takie jak prestiż, perswazyjność i atrakcyjność Zachodu i jego instytucji wielostronnych i integracyjnych, takich jak NATO i Unia Europejska<sup>18</sup>. Zauważyć należy, że chociaż ortodoksyjni realisci nie doceniają tych elementów potęgi, to jednak mają one znaczenie we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Ujmując potęgę relatywnie i szeroko, należy stwierdzić, że w drugiej dekadzie XXI wieku potęga Stanów Zjednoczonych mierzona w kategoriach absolutnych nie zmniejszyła się, natomiast ich względne możliwości w stosunku do innych państw, zwłaszcza nowych wschodzących mocarstw, okazują się dziś dużo mniejsze.

Pierwsze definicje bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) były formułowane przez przedstawicieli realizmu politycznego, którzy wiązali je z kategorią interesu narodowego określanego niezbyt ostrym terminem *power*, rozumianym jako siła, potęga, moc, władza. *Power* – w ujęciu klasycznych realistów – oznacza zarówno cel działania państwa na arenie międzynarodowej, jak i instrument osiągania tego celu<sup>19</sup>. W istocie chodzi o zapewnienie istnienia, przetrwania państwa, a więc jego bezpieczeństwa. Oznacza to, że bezpieczeństwo jest naczelnym celem polityki zagranicznej państwa, wyraża i orientuje na środowisko międzynarodowe wewnętrzne potrzeby, interesy i wartości danego społeczeństwa (narodu) oraz jego systemu politycznego. Narodowa polityka bezpieczeństwa zakłada więc dążenie do ochrony państwa i społeczeństwa przede wszystkim przed zagrożeniami zewnętrznymi<sup>20</sup>. To tradycyjne ujęcie wyraża często cytowana definicja autorów amerykańskich, M. Berkowitza i P.G. Bocka, którzy już w połowie lat 60. XX wieku pisali, że „bezpieczeństwo narodowe może być zdefiniowane jako zdolność państwa (*nation*) do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi”<sup>21</sup>. Jak widać definicja ta redukuje bezpieczeństwo do jego

<sup>17</sup> R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1984, s. 29–34.

<sup>18</sup> J.S. Nye Jr., *Limits of American Power*, „Political Science Quarterly”, 2002–2003, vol. 117, nr 4, s. 552–555. Szerzej zob. J.S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.

<sup>19</sup> Zob. H.J. Morgenthau, cyt. wyd., s. 25–26.

<sup>20</sup> R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] tenże (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 50–52.

<sup>21</sup> M. Berkowitz, P.G. Bock (red.), *American National Security. A Reader in Theory on Policy*, The Free Press, New York 1965, s. X.

aspektów zewnętrznych, a pomija całą sferę wewnętrzną w której także powstają zagrożenia oraz są podejmowane działania polityki bezpieczeństwa nakierowane na zapobieganie tym zagrożeniom i ich eliminowanie.

Realisci postrzegają państwa jako jednostki spójne, otoczone twardą skorupą, a w badaniach naukowych proponują się skoncentrować wyłącznie na zachowaniu się państw, bez zaglądania w ich „wnętrze”. Skoro tak, to z pola widzenia klasycy realizmu politycznego eliminują wszelkie podmioty wewnątrzpaństwowe i zagrożenia powstające wewnątrz państw. Liczą się tylko zagrożenia zewnętrzne i na tym należy skoncentrować badania naukowe.

Ortodoksyjnych realistów nie interesuje, co w państwie się zawiera, ani społeczeństwo, ani charakter jego ustroju. Niekiedy porównywali oni system międzynarodowy do stołu bilardowego, po którym poruszają się państwa, niczym kule bilardowe. Kula otoczona jest twardą skorupą, przez którą nie widać, co w sobie zawiera. Dlatego istotne są tylko trajektorie po których owe kule się poruszają, puszczane w ruch<sup>22</sup>. To założenie pozwoliło niektórym realistom dość kontrowersyjnie stwierdzać, jak czynił to np. John Mearsheimer, że było żadnej znaczącej różnicy w motywach zachowania się USA i ZSRR w czasie zimnej wojny, gdyż każda ze stron robiła wszystko, aby maksymalizować swoją względną potęgę<sup>23</sup>.

W paradygmacie realistycznym, najbujniej rozwijającym się w czasie zimnowojennej konfrontacji między Wschodem a Zachodem, najważniejszym interesem państwa było zapewnienie sobie bezpieczeństwa. W znaczeniu przedmiotowym oznaczało ono zapewnienie ochrony istotnych dla państwa wartości wewnętrznych przez zagrożeniami zewnętrznymi, a zwłaszcza agresją zbrojną. Nie dostrzegano wtedy zagrożeń powstających wewnątrz samego państwa. To sprawiało, że zapewnienie bezpieczeństwa było dziełem polityki zagranicznej państwa w połączeniu z własnym lub także zapożyczonym od innych państw potencjałem militarnym. W latach 60. ubiegłego wieku znany badacz francuski Raymond Aron pisał, że głównymi uczestnikami stosunków międzynarodowych są dyplomaci i żołnierze<sup>24</sup>.

We współczesnym świecie już od zakończenia II wojny światowej zasadniczo zmieniły się zasady zapewniania przez państwa swojego bezpieczeństwa (narodowego). Europa i świat zostały podzielone przez

<sup>22</sup> Zob. szerzej na ten temat: P.R. Viotti, M.V. Kauppi, cyt. wyd., s. 6, 55; R. Gilpin, *War and Change...*, s. 16; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Powers Politics*, W.W. Norton, New York, 2001, s. 156–157.

<sup>23</sup> J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, s. 17–22.

<sup>24</sup> R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann Lévy, Paris 1962.

ponad 40 lat na dwa rywalizujące ze sobą bloki polityczno-wojskowe, NATO i Układ Warszawski. Wtedy zatryumfował paradygmat realistyczny, a państwa swoje narodowe polityki bezpieczeństwa musiały podporządkować strategiom koalicyjnym. Ich polityki bezpieczeństwa, podobnie jak stosunki między Wschodem a Zachodem były zmilitaryzowane i mocno zideologizowane. Rywalizujące ideologie zachodniego liberalizmu i wschodniego autorytaryzmu (komunizmu) wyostrzały jeszcze bardziej nieprzejednany konflikt interesów w sferze bezpieczeństwa. Polityka zagraniczna większości państw uczestników obu bloków była zredukowana do polityki bezpieczeństwa a prowadzona była w cieniu zagrożenia totalną wojną między obu blokami. Duże prawdopodobieństwo wybuchu wielkiej wyniszczającej wojny powodowało, że istniała równowaga strachu. Nie była ona rzeczywistą równowagą potencjałów militarnych, ale równowagą funkcjonalną, opartą na istnieniu równości w zakresie zdolności do zadania przeciwnikowi strat niemożliwych do zaakceptowania, a nawet do zniszczenia życia na Ziemi, gdyby doszło do totalnej wojny nuklearnej. Największa odpowiedzialność za niedopuszczenie do wybuchu takiej wojny spoczywała na dwóch supermocarstwach liderujących istniejącym blokom, czy na USA i ZSRR. Dlatego to właśnie one były zwolennikami militaryzacji bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych i zmuszały pozostałe państwa Zachodu i Wschodu do militaryzowania swojej polityki bezpieczeństwa. W tamtych warunkach zimnej wojny nie było miejsca na szerokie ujmowanie bezpieczeństwa i dostrzeganie innych niż państwa jego podmiotów i innych aspektów niż polityczno-militarne.

## **Eliminowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa państw**

Realiści postrzegają państwa jako jednostki unitarne, otoczone twardą skorupą, a w badaniach naukowych należy skoncentrować się wyłącznie na zachowaniu się państw, bez zaglądania w ich „wnętrze”. Skoro tak, to z pola widzenia klasycy realizmu politycznego eliminują wszelkie podmioty wewnątrzpaństwowe i zagrożenia powstające wewnątrz państw. Liczą się tylko zagrożenia zewnętrzne i na tym należy skoncentrować badania naukowe.

Realiści zwracają uwagę na to, że zagrożenia dla bezpieczeństwa państw są zjawiskiem wynikającym z egoistycznej natury państw dążących umacniania swojego bezpieczeństwa poprzez powiększania swojej potęgi. W ich polityce stale jest obecny wspomniany wyżej „dylemat

bezpieczeństwa”, wynikający z tego, że powiększenie przez państwo potencjału i własnych zdolności powoduje, że wzrasta poczucie zagrożenia u przeciwników i rywali, którzy odpowiadają równoważącymi działaniami, a to może nawet prowadzić do wojny. Neorealiści, tacy jak Waltz i Mearsheimer źródło zagrożeń widzą w naturze systemu międzynarodowego, w którym dominuje anarchia. W warunkach anarchii, jaka panuje w systemie międzynarodowym, los jednostek politycznych zależy od nich samych. Ostatecznym środkiem realizacji polityki przez danego aktora pozostaje użycie siły. Główną regułą obowiązującą w międzynarodowym systemie politycznym jest zatem zasada samopomocy (*self-help*). Najważniejszym elementem określającym zakres i możliwości działania państwa jest jego potęga (*power*).

Państwa są głównymi elementami systemu międzynarodowego, a o istocie systemu decydują więzi wewnątrz systemowe. Według Waltza, to one tworzą strukturę systemu. Struktura jest definiowana przez ułożenie swych części, tylko zmiany w tym ułożeniu są zmianami strukturalnymi. Systemy międzynarodowe, w przeciwieństwie do systemów wewnętrznych, są anarchiczne i zdecentralizowane. Pierwszym składnikiem struktury systemu jest zasada jego uporządkowania (*ordering or organizing principle*), za którą Waltz uważa anarchię<sup>25</sup>. Anarchia w stosunkach międzynarodowych nie oznacza chaosu, a jedynie brak nadrzędnej władzy nad jednostkami politycznymi w danym systemie. Przyjmując jego sposób rozumowania, należy uchwycić główną zasadę porządkującą każdy system międzynarodowy.

Drugim elementem interakcji systemowych (struktury posługując się językiem Waltza) jest zróżnicowanie uczestników (*differentiation of units*) i specyfikacja ich funkcji (*specification of their functions*)<sup>26</sup>. Jednostki (a więc państwa i inni mniej ważni uczestnicy) mają różny charakter, są zróżnicowane ze względu na większe bądź mniejsze możliwości spełniania podobnych funkcji.

Trzecim elementem struktury systemu międzynarodowego jest rozkład potęgi między jego uczestnikami (*distribution of capabilities across units*). Waltz twierdzi, że w stanie anarchii jest to kluczowe rozróżnienie jednostek, które są zróżnicowane przez większą lub mniejszą zdolność do wykonywania podobnych zadań. Potencjał państw jest cechą uczest-

---

<sup>25</sup> K.N. Waltz, *Theory...*, cyt. wyd., s. 79–105.

<sup>26</sup> Jack Donnelly używa określenia “funkcjonalne zróżnicowanie” (*functional differentiation*). Zob. J. Donnelly, *The Elements of the Structures of International Systems*, “International Organization”, 2012, vol. 66, nr 4, s. 617 i n.

ników systemu, ale rozkład tego potencjału pomiędzy poszczególnymi państwami jest już cechą systemu<sup>27</sup>. Zależnie od rozkładu potęgi między kluczowymi kształtuje się poczucie zagrożenia dla bezpieczeństwa państw.

Państwa stając w obliczu zagrożenia agresją militarną z zewnątrz szukają zabezpieczeń poprzez działalność dyplomatyczną i rozwijanie własnego potencjału zbrojnego. Gdy ich indywidualne działania zapobiegawcze nie przynoszą korzystnego rezultatu zawierają sojusze polityczno-wojskowe, tworzą koalicje dla zrównoważenia siły przeciwnika, czyli stosują metodę *balancing*, rzadziej politykę *bandwagoning* polegającą do przyłączeniu się do przeciwnika, w myśl zasady „jeśli nie możesz go pokonać, to się do niego przyłącz”. *Balancing* jest współpracą z innymi państwami przeciw silniejszemu, *bandwagoning* współpracą z silniejszym<sup>28</sup>. Później strategia *bandwagoning* zmieniła znaczenie i dziś oznacza przyłączanie się do silniejszego a sprzymierzonego państwa, np. lidera bloku. Wybór strategii zależy od państwa, jego potencjału i okoliczności stwarzanych przez system międzynarodowy<sup>29</sup>.

Zdaniem Waltza, znacznie częściej państwa w swojej polityce zagranicznej stosują równowagę, niż *bandwagoning*. Można wyróżnić dwa rodzaje takiego postępowania: wewnętrzne (*internal balancing*) i zewnętrzne (*external balancing*). Równowaga wewnętrzna oznacza rozbudowę potencjału państwa, zwłaszcza militarnego. Równowaga zewnętrzna polega na poszukiwaniu przez państwo sojuszników, gotowych wesprzeć go przeciwko silniejszemu państwu. Waltz komentuje: „Ponieważ natura nie znosi próżni, więc polityka międzynarodowa nie znosi niezrównoważonej potęgi. W obliczu niezrównoważonej potęgi, państwa starają się zwiększyć własną siłę lub sprzymierzają się z innymi, aby doprowadzić międzynarodowy rozkład potęgi do równowagi”<sup>30</sup>. Mearsheimer ma rację, gdy twierdzi, że wewnętrzne i zewnętrzne równowagę to po prostu dwie różne formy tego samego zachowania. Większość autorów

<sup>27</sup> K.N. Waltz, *Theory...*, cyt. wyd., s. 97–98.

<sup>28</sup> S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaka 1987, s. 172–173; W. Moul, *Dangerous balances, 1816–1989: a simple theory with longitudinal evidence*, „Review of International Studies”, 2002, vol. 28, nr 4, s. 659; R.L. Schweller, *Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In*, „International Security”, vol. 19, nr 1, s. 92–93.

<sup>29</sup> K. Waltz, *Structural Realism...*, cyt. wyd.

<sup>30</sup> K.N. Waltz, *Evaluating Theories*, „American Political Science Review”, 1997, vol. 91, nr. 4, s. 915.

przyjmuje jednak węższe rozumienie i koncentruje się na równoważeniu zewnętrznym<sup>31</sup>.

Neorealistyczna teoria równoważenia ma szerokie potwierdzenie w historii stosunków międzynarodowych, zwłaszcza od czasów po Kongresie Wiedeńskim 1815 r. kończącym wojny napoleońskie<sup>32</sup> i jest użyteczna do analizy funkcjonowania różnych późniejszych systemów międzynarodowych, w tym obecnego systemu euroatlantyckiego.

## Ewolucja współczesnych koncepcji bezpieczeństwa uczestników euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa

Po rozszerzeniu w 2004 roku NATO i Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie z Europy Środkowej euroatlantycki system bezpieczeństwa napotykał liczne problemy, a narastająca rywalizacja między Zachodem a Rosją doprowadziła do jego otwartego kryzysu. Unaocnił to kryzys wewnętrzny na Ukrainie, który wiosną 2014 roku przerodził się w otwarty konflikt zbrojny w Donbasie, poprzedzony aneksją Krymu przez Rosję. Niektórzy obserwatorzy obwieszczali nastanie drugiej zimnej wojny<sup>33</sup>. Rywalizacja o strefy wpływów i ograniczony konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy znalazły odzwierciedlenie w aktualizowanych koncepcjach (strategia) bezpieczeństwa głównych uczestników systemu, a więc mocarstw, tj. USA, Rosji, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec, a także mniej znaczących graczy na scenie międzynarodowej, takich jak Polska, jak również podmiotów zbiorowych takich jak NATO, Unia Europejska i Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym sześciu państw członkowskich WNP.

Badając koncepcje bezpieczeństwa tych uczestników euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa należy mieć na uwadze różnice ideowe, które leżą u podstaw prowadzonej przez nich polityki. I tak, państwa i instytucje zachodnie hołdują liberalnej ideologii, którą uważają za jedynie słuszną. Z kolei Rosja – jakkolwiek określa siebie jako państwo

<sup>31</sup> J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, s. 156–157.

<sup>32</sup> J.M. Parent, S. Rosato, *Balancing in Neorealism*, „International Security”, 2015, vol. 40, nr 2, s. 60–85.

<sup>33</sup> Zob. np.: S.F. Cohen, *Patriotic Heresy vs. the New Cold War: Fallacies of US policy may be leading to war with Russia*, „The Nation”, 15 September 2014; S. Charap, J. Shapiro, *Consequences of a New Cold War*, „Survival”, 2015, vol. 57, nr 2, s. 37–46. Zob. przeciwny pogląd: S.M. Walt, *I Knew the Cold War. This Is No Cold War*, „Foreign Policy”, March 12, 2018.

demokratyczne – preferuje tzw. suwerenną demokrację<sup>34</sup> i autorytarne metody rządzenia, co sprawia, że te same zjawiska i działania postrzega odmiennie. Generalnie można więc stwierdzić, że postrzeganie świata a także formułowane cele polityki bezpieczeństwa oraz środki i metody ich realizacji zależne są od reprezentowanej ideologii państwowej. Ta z kolei skłania do wyboru określonej perspektywy badawczej, w państwach zachodnich dominuje liberalizm, a w Rosji realizm polityczny.

Generalnie trzeba zauważyć, że uczestnicy euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa reprezentują szerokie rozumienie bezpieczeństwa, a jako jego podmioty widzą państwa, społeczeństwa a nawet jednostki. Jest to nowe ujęcie w porównaniu do pojmowania bezpieczeństwa w latach zimnej wojny, kiedy dominowało – czerpiące z teorii realizmu politycznego – państwowo-centriczne ujęcie. Wtedy podmiotem bezpieczeństwa było państwo jako główny uczestnik stosunków międzynarodowych, widziany jako uczestnik unitarny i zachowujący się racjonalnie na arenie międzynarodowej. Państwa, reprezentują narody (społeczeństwa) i na nich spoczywa obowiązek zapewniania bezpieczeństwa swoich obywateli, społeczeństw (narodów) i samych siebie jako instytucji.

Po zimnej wojnie na początku lat 90. XX wieku neorealistyczna teoria Waltza była mocno krytykowana, a zarzucano jej nieprzewidzenie upadku bloku wschodniego i załamania się stabilnego przez ponad 40 lat bipolarnego systemu stosunków Wschód-Zachód. Jak to zdarzało się wcześniej, po I czy II wojnie światowej, nastąpiła dominacja podejścia liberalnego z silnymi pierwiastkami idealizmu, a także wzmocniła się moda na rozwijanie, zaznaczającego się już w poprzedniej dekadzie, konstruktywizmu. Ten ostatni stwarzał duże możliwości interpretacji z uwzględnieniem tożsamości państw, w tym państw mających załamujący się system polityczny realnego socjalizmu.

Kiedy do władzy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej doszły siły demokratyczne i załamał się blok wschodni, ujawnili się, poprzez wypowiedzi polityków i wśród badaczy, zwolennicy podejścia liberalnego, preferującego szerokie „odmilitaryzowane” pojmowanie bezpieczeństwa. Liberalowie głosili tezy o potrzebie zlikwidowania wszystkich bloków

<sup>34</sup> В. Сурков, *Национализация будущего*, „Эксперт”, nr 43 (537), 20 ноября 2006, [http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya\\_buduschego/](http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/) (dostęp: 28.05.2018); A.E. Stent, *The Limits of Partnership: U.S. – Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2014, s. 142; Th. Ambrosio, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate, Farnham 2009, s. 45–72; E. Jahn, *International Politics, Political Issues under Debate – vol. 1*, Gabler Verlag / Springer, Wiesbaden 2012, s. 110–111.



polityczno-wojskowych i zastąpienia ich porozumieniami tworzącymi system bezpieczeństwa zbiorowego<sup>35</sup>. Podobnie jak po I wojnie światowej popularna stała się wilsonowska wizja demokratycznego pokoju na świecie, czy po II wojnie światowej idea zbudowania systemu bezpieczeństwa zbiorowego w formule Organizacji Narodów Zjednoczonych, teraz modna się stała liberalna wizja zakończenia rywalizacji ideologicznej, co wyrażały idee „końca historii” Francisa Fukuyamy<sup>36</sup> i stworzenia „europejskiego ONZ”<sup>37</sup>. Liberałowie dopuszczali jednak stosowanie siły dla przywrócenia bezpieczeństwa, poprzez karanie agresorów pod kontrolą prawa międzynarodowego. Dominację liberalizmu ułatwiało poświęcanie przez wielu badaczy uwagi analizie instytucji międzynarodowych, w tym organizacji, które tworzyły więzi między państwami i mogły stać się podstawą struktury transformującego się ładu międzynarodowego<sup>38</sup>.

Różnice stanowisk między państwami dotyczyły jednak dróg i sposobów dochodzenia do takiego systemu. Mocarstwa zachodnie, które czuły się bardziej zabezpieczone i miały poparcie nowych demokracji z Europy Środkowej, dążyły do wmontowania w przyszły system bezpieczeństwa w Europie własnych grupowych struktur, tj. NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej. Natomiast Rosja preferowała klasyczną koncepcję budowania systemu bezpieczeństwa zbiorowego w skali globalnej i regionalnej<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Ch. Reus-Smith, *Realists and Resistance Utopias: Community, security and Political Action in the New Europe*, „Millennium,” vol. 21, nr 1, Spring 1992, s. 23–28.

<sup>36</sup> F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

<sup>37</sup> M. Chalmers, *Beyond the Alliance System*, „World Policy Journal”, 1990, vol. 7, nr 2, s. 215–250; G. Flynn, D.J. Scheffer, *Limited Collective Security*, „Foreign Policy”, 1990, nr 80, s. 77–101; Ch.A. Kupchan, C.A. Kupchan, *Concerts, Collective Security, and the Future of Europe*, „International Security”, 1991, vol. 16, nr 1, s. 114–161; R.K. Betts, *Systems for Peace or Causes of War?: Collective Security, Arms Control, and the New Europe*, „International Security”, 1992, vol. 17, nr 1, s. 5–43; J. Joffe, *Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends*, „Survival”, 1992, vol. 34, nr 1, s. 36–50; A.M. Rusi, *After the Cold War: Europe’s New Political Architecture*, St. Martin’s Press, New York 1991; L. Souchon, *Die Renaissance Europas – Europäische Sicherheitspolitik – Ein internationales Model*, Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH, Berlin 1993, s. 249–257; R.H. Ullman, *Securing Europe*, Princeton University Press, Princeton 1991, s. 63–79; K.E. Spiezio, *Beyond Containment: Reconstructing European Security*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO 1994, s. 51–88.

<sup>38</sup> Zob. R.O. Keohane, J.S. Nye, S. Hoffmann (red.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1993.

<sup>39</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 49–50.

Koncepcja i praktyka budowania nowego systemu bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie stopniowo nabierały elementów opartych na realizmie politycznym. Do liberalnej wizji poszerzenia strefy pokoju, demokracji, praw człowieka, gospodarki rynkowej i prosperity dołączano utrzymanie Sojuszu Północnoatlantyckiego jako gwaranta kolektywnej obrony państw członkowskich. Na szczycie rzymskim w listopadzie 1991 roku postanowiono, że NATO pozostanie i zachowa swój obronny charakter, ale będzie rozwijać partnerską współpracę z państwami nieczłonkowskimi, w tym z byłymi przeciwnikami z Układu Warszawskiego. Natomiast czołowy przedstawiciel amerykańskiego realizmu defensywnego Charles Glaser uzasadniał potrzebę utrzymania NATO, jak najlepszej instytucji bezpieczeństwa Zachodu i dla Europy.<sup>40</sup> W połowie lat 90. postanowiono, że NATO będzie się rozszerzać o demokratyzujące się kraje Europy Środkowej. Realizowana następnie – przy sprzeciwie Rosji – polityka poszerzenia NATO na wschód, wskazywała, że Zachód powraca do kanonu realistycznego podejścia do kształtowania bezpieczeństwa. Czynnikiem łagodzącym obawy państw niemających wówczas szans na przystąpienie do Sojuszu była kontynuowana oferta partnerskiej współpracy z nimi oraz rozszerzania Unii Europejskiej. Niemniej obawy Rosji, która stopniowo traciła szanse odbudowy dawnej strefy wpływów w Europie Środkowej, o swoje bezpieczeństwo narastały.

Stało się jasne, że ład europejski nie może być nadal analizowany przez pryzmat liberalno-idealistycznej koncepcji poszerzenia przestrzeni wolności, demokracji i pokoju. Za tą retoryką szły bowiem indywidualne i grupowe interesy państw Zachodu, przy braku poszanowania dla interesów Rosji. Ład europejski, choć w warstwie koncepcyjnej był zdominowany ideologią liberalną, coraz wyraźniej ujawniał mocarstwowe i grupowe interesy państw. Głoszona od 1991 r. na forum NATO, a potem także KBWE/OBWE, idea bezpieczeństwa kooperatywnego nie oznaczała równoprawnej współpracy i korzyści dla wszystkich stron. Rosja, a także inne państwa poradzieckie, które nie akceptowały w pełni wartości świata zachodniego, czuły się zagrożone. W następnej dekadzie pomnożona w pierwszych latach przywództwa Władymira Putina na Kremlu potęga Rosji sprawiła, że mocarstwo to zażądało uznania jego równych praw w zakresie bezpieczeństwa i do współdecydowania o sprawach nie tylko europejskich, lecz także światowych. Postulaty Rosji dotyczące budowania świata policentrycznego były wspierane przez partnerów z BRICS.

<sup>40</sup> Ch.L. Glaser, *Why NATO is Still Best? Future Security Arrangements for Europe*, „International Security”, 1993, vol. 18, nr 1, s. 47–50.

Hegemonia USA i Zachodu znacznie osłabła po kryzysie finansowym 2008 r. Znalazło to odzwierciedlenie w sprawach bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Paradygmat realistyczny odzyskał swoją moc eksplanacyjną zwłaszcza w odniesieniu do analizy wzrastających napięć na linii Zachód-Rosja w związku z wojną gruzińsko-rosyjską (2008) i kryzysem ukraińskim (od jesieni 2013 roku). Niektóre narastające wyzwania i zagrożenia, takie jak destabilizacja krajów arabskich, migracje i terroryzm, dobrze pozwala wyjaśniać paradygmat liberalny, zwłaszcza tzw. nowy liberalizm Andrew Moravcsika i podejście konstruktywistyczne (Aleksander Wendt, Friedrich Kratochwil, Peter Katzenstein). Jednakże ze względu na zaostrzenie się sytuacji międzynarodowej w warunkach dokonującej się rekonfiguracji ładu międzynarodowego coraz częściej można spotkać analizy bazujące na paradygmacie realistycznym lub łączące założenia realizmu z liberalizmem w formie realizmu neoklasycznego<sup>41</sup>.

Przedstawione ogólne tendencje w analizowaniu przez badaczy bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przyjmowane przez polityków idee znajdowały odzwierciedlenie w formułowanych przez uczestników euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa koncepcjach i doktrynach.

Generalnie można zauważyć, że dokumenty strategiczne wielkich mocarstw są obszerne w treści i reprezentują szerokie ujęcie bezpieczeństwa. Jednak w strategiach amerykańskich i rosyjskich na czołowym miejscu są kwestie zapewnienia obrony i bezpieczeństwa przy użyciu sił zbrojnych. O ile w doktrynach amerykańskich można to obserwować jako tendencję stałą, przejściowo zaostrzoną w strategiach prezydenta George'a W. Busha z lat 2002 i 2006, to w doktrynie rosyjskiej wyraźne przesunięcie akcentu na użycie sił zbrojnych obserwujemy od 2000 r., czyli po pierwszej pozimnowojennej rundzie rozszerzania NATO (o Polskę, Czechy i Węgry). Następnie od 2009 r. Moskwa wyraźnie formułuje postulat przekształcenia Rosji w mocarstwo światowe. To oznacza, że nastąpił powrót do rywalizacji mocarstwowej.

Strategie amerykańskie obok preferencji do militaryzacji polityki bezpieczeństwa zawierają rozbudowane wątki dotyczące promocji praw człowieka na całym świecie. Zarówno dokumenty amerykańskie jak i rosyjskie wiele miejsca poświęcają ekonomicznym aspektom bezpieczeństwa ich

---

<sup>41</sup> Szerzej na temat realizmu neoklasycznego zob. M. Kaczmarek, *Realizm neoklasyczny*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze...*, s. 13–27.

państw. Oba mocarstwa deklarują i prowadzą politykę globalną, Rosja coraz wyraźniej po kryzysie finansowym na Zachodzie w 2008 roku.

Z kolei strategie bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej są wieloaspektowe i obejmują wszystkie wymiary polityki bezpieczeństwa, od obrony, poprzez gospodarkę, informatykę, ekologię, społeczeństwo, prawa człowieka i bezpieczeństwo jednostki. Szczególnie obszerne są strategie bezpieczeństwa mocarstw europejskich, Wielkiej Brytanii i Francji, które to prezentują ambicje prowadzenia polityki globalnej. Szeroka jest także strategia bezpieczeństwa Niemiec. Pomimo, iż dokumenty ją zawierające zwykle dotyczą także reformy Bundeswehry, to Niemcy jawią się przede wszystkim jako cywilny aktor polityki bezpieczeństwa. Polska na tym tle odróżnia się wprowadzeniem nie ogłaszanych wcześniej swoich przewrażliwień postrzeganiu zagrożenia militarnego ze strony Rosji, a więc stoi na gruncie tradycyjnej *Realpolitik* przedstawianej z zastosowaniem paradygmatu realistycznego.

Koncepcje bezpieczeństwa obu podmiotów zbiorowych, NATO i Unii Europejskiej generalnie odzwierciedlają punkty widzenia swoich państw członkowskich. NATO koncentruje się na funkcjach zbiorowej obrony i zarządzania kryzysowego, a UE reprezentuje szeroką, wieloaspektową strategię polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, preferując aspekty cywilne i humanitarne oraz jej ambicje stania się rzeczywistym aktorem globalnym. Zdając sobie sprawę, że jest to mało realne przy słabości jej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska zapowiada wzmocnienie tej polityki również o komponent militarny. Służyć temu ma uruchomiony w końcu 2017 roku mechanizm PESCO, czyli stałej współpracy strukturalnej zapowiedzianej Traktatem z Lizbony.

Warto także podkreślić, że strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji jest szeroka i wieloaspektowa. Odnosi się do zapewniania bezpieczeństwa państwu, społeczeństwu i jednostce. Od 2009 roku reprezentuje coraz wyraźniej ambicje Rosji do zrównoważenia pozycji USA i Zachodu oraz stworzenia wielobiegunowego ładu międzynarodowego. Rosja jest wśród uczestników euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa osamotniona w swoich planach i działaniach, a budowana przez nią Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym sześciu państw WNP nie jest znaczącym uczestnikiem tego systemu.

Dodatkowym czynnikiem, który sprzyja stosowaniu paradygmatu realistycznego do badania problematyki bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego jest przybierająca na sile krytyka liberalnego porządku międzynarodowego, jaki przeżywał swój rozkwit w pierwszych kilkunastu latach po zakończeniu zimnej, a także umacnianie się tenden-

cji populistycznych, nacjonalistycznych i konserwatywnych w polityce wewnętrznej i zagranicznej wielu państw<sup>42</sup>. Odwrót od liberalizmu widać w Europie zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce, a także w USA za prezydentury Donalda Trumpa.

## STRESZCZENIE

Na gruncie nauk społecznych bezpieczeństwo jest traktowane jako potrzeba różnych podmiotów, w tym państwa. W paradygmacie realistycznym państwa są uważane za podstawowych uczestników stosunków międzynarodowych, neorealiści – zwłaszcza przedstawiciele realizmu strukturalnego – twierdzą, że zachowanie państwa określane jest przez zasady funkcjonowania systemu międzynarodowego w którym państwa uczestniczą. Bezpieczeństwo jest naczelnym celem polityki zagranicznej państw, osiąganym w sposób bezkompromisowy przy użyciu środków dyplomatycznych i siłowych. Zasadnicze znaczenie ma dystrybucja potęgi w systemie międzynarodowym, a państwa w swojej polityce bezpieczeństwa stosują dwie podstawowe strategie równoważenia i przyłączania się do silniejszego. Teorie neorealistyczne wykazują rosnącą przydatność do analizy bezpieczeństwa państw i bezpieczeństwa międzynarodowego w warunkach dokonującej się w XXI wieku rekonfiguracji ładu międzynarodowego.

Ryszard Zięba

## THE THEORY OF STATE SECURITY IN THE NEOREALISTIC APPROACH

On the grounds of social sciences, security is treated as the need of various entities, including the state. In the realistic paradigm, states are considered as the basic participants in international relations, neorealists – especially representatives of structural realism – claim that the state's behavior is determined by the rules of the international system in which the states participate. Security is the main goal of foreign policy of states, achieved in an uncompromising manner using diplomatic

---

<sup>42</sup> Szerzej zob.: *Modern Populism and its Effect in Foreign Policy*, „The SAIS Review of International Affairs”, 2017, vol. 37, nr 1, s. 3–100; E. Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, Atlantic Monthly Press, New York 2017; H. Grabbe, S. Lehne, *An Existential Threat*, „Berlin Policy Journal”, 15 November 2017; E. Jones, *From the End of History to the Retreat of Liberalism*, „Survival”, 2017–2018, vol. 59, nr 6, s. 165–174; S.M. Walt, *US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?* „International Relations”, vol. 32, nr 1, s. 3–22.

and force means. The distribution of power (capabilities) in the international system is essential, and states in their security policies apply two basic strategies of balancing and bandwagoning. Neorealist theories show an increasing usefulness to the analysis of state security and international security in the conditions of reconfiguration of international order in the 21st century.

**KEY WORDS:** *security, neorealism, balancing, bandwagoning, international system*

## Bibliografia

- Ambrosio Th., *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate, Farham 2009.
- Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, Calmann Lévy, Paris 1962.
- Berkowitz M., Bock P.G. (red.), *American National Security. A Reader in Theory on Policy*, The Free Press, New York 1965.
- Betts R.K., *Systems for Peace or Causes of War?: Collective Security, Arms Control, and the New Europe*, „International Security”, 1992, vol. 17, nr 1, s. 5–43.
- Chalmers M., *Beyond the Alliance System*, „World Policy Journal”, 1990, vol. 7, nr 2, s. 215–250.
- Charap S., Shapiro J., *Consequences of a New Cold War*, „Survival”, 2015, vol. 57, nr 2, s. 37–46.
- Cohen S.F., *Patriotic Heresy vs. the New Cold War: Fallacies of US policy may be leading to war with Russia*, „The Nation”, 15 September 2014.
- Collins A., *States-induced Security Dilemma: Maintaining the Tragedy*, „Cooperation and Conflict”, 2004, vol. 39, nr 1, s. 27–44.
- Donnelly J., *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Donnelly J., *The Elements of the Structures of International Systems*, „International Organization”, 2012, vol. 66, nr 4, s. 609–643.
- Flynn G., Scheffer D.J., *Limited Collective Security*, „Foreign Policy”, 1990, nr 80, s. 77–101.
- Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.
- Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1984.
- Glaser Ch.L., *The Security Dilemma Revisited*, „World Politics”, 1967, vol. 50, nr 1, s. 171–201.
- Glaser Ch.L., *Why NATO is Still Best? Future Security Arrangements for Europe*, „International Security”, 1993, vol. 18, nr 1, s. 5–50.
- Grabbe H., Lehne S., *An Existential Threat*, „Berlin Policy Journal”, 15 November 2017.
- Herz J.H., *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, „World Politics”, 1950, vol. 2, nr 2, s. 158–180.
- Hoffman S., *International Organization and International System*, [w:] L.M. Goodrich, D.A. Kay (red.), *International Organization: Politics and Process*, University of Wisconsin Press, Madison 1973, s. 49-73.
- [http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya\\_buduschego/](http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/) (dostęp: 13.03.2018).
- Jahn E., *International Politics, Political Issues under Debate – vol. 1*, Gabler Verlag/Springer, Wiesbaden 2012.

- Jervis R., *Cooperation Under Security Dilemma*, „World Politics”, vol. 30, nr 2, December 1978, s. 167–214.
- Joffe J., *Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends*, „Survival”, 1992, vol. 34, nr 1, s. 36–50.
- Jones E., *From the End of History to the Retreat of Liberalism*, „Survival”, 2017–2018, vol. 59, nr 6, s. 165–174.
- Kaczmarek M., *Realizm neoklasycyzy*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, s. 13–27.
- Keohane R.O., Nye J.S., Hoffmann S. (red.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1993.
- Kolodziej E.A., *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wię i Państwo”, 1995, nr 1, s. 198–199.
- Kupchan Ch.A., Kupchan C.A., *Concerts, Collective Security, and the Future of Europe*, „International Security”, 1991, vol. 16, nr 1, s. 114–161.
- Luce E., *The Retreat of Western Liberalism*, Atlantic Monthly Press, New York 2017.
- Mearsheimer J.J., *The False Promise of International Institutions*, „International Security”, 1994/1995, vol. 19, nr 3, s. 5–49.
- Mearsheimer J.J., *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Norton 2001.
- Modern Populism and its Effect in Foreign Policy*, „The SAIS Review of International Affairs”, 2017, vol. 37, nr 1, s. 3–100.
- Morgenthau H.J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1967.
- Moul W., *Dangerous balances, 1816–1989: a simple theory with longitudinal evidence*, „Review of International Studies”, 2002, vol. 28, nr 4, s. 657–676.
- Nye Jr J.S., *Limits of American Power*, „Political Science Quarterly”, 2002–2003, vol. 117, nr 4, s. 545–559.
- Nye Jr J.S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.
- Parent J.M., Rosato S., *Balancing in Neorealism*, „International Security”, 2015, vol. 40, nr 2, s. 60–85.
- Reus-Smith Ch., *Realists and Resistance Utopias: Community, security and Political Action in the New Europe*, „Millennium”, vol. 21, nr 1, Spring 1992, s. 1–28.
- Rusi A.M., *After the Cold War: Europe's New Political Architecture*, St. Martin's Press, New York 1991.
- Schweller R.L., *Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In*, „International Security”, vol. 19, nr 1, s. 72–107.
- Schweller R.L., *The Problem of International Order Revisited. A Review Essay*, „International Security”, 2001, vol. 26, nr 1, s. 161–186.
- Souchon L., *Die Renaissance Europas – Europäische Sicherheitspolitik – Ein internationales Model*, Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH, Berlin 1993.
- Spiezio K.E., *Beyond Containment: Reconstructing European Security*, Lynne Rienner Publishers, Boulder CO 1994.
- Stent A.E., *The Limits of Partnership: U.S. – Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2014.

- Taliaferro J.W., *Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited*, „International Security”, 2000/2001, vol. 25, nr 3, s. 156.
- Tang Sh., *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, „Security Studies”, vol. 18, 2009, s. 587–588.
- Ullman R.H., *Securing Europe*, Princeton University Press, Princeton 1991.
- Viotti P.R., Kauppi M.V., *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, Allyn and Bacon, Boston 1987.
- Walt S.M., *I Knew the Cold War. This Is No Cold War*, „Foreign Policy”, March 12, 2018.
- Walt S.M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca 1987.
- Walt S.M., *US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?*, „International Relations”, vol. 32, nr 1, s. 3–22.
- Waltz K.N., *Evaluating Theories*, „American Political Science Review”, 1997, vol. 91, nr 4, s. 913–917.
- Waltz K., *Structural Realism after the Cold War*, „International Security”, 2000, vol. 25, nr 2, s. 5–41.
- Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Wesley Publishing Company Reading, Addison MA 1979.
- Wolfers A., „National Security” as an Ambiguous Symbol, „Political Science Quarterly”, 1952, vol. 67, nr 4, s. 482–502.
- Zięba R., *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] tenże (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 37–58.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zięba R., *Teoria bezpieczeństwa*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2015, s. 87–106.
- В. Сурков, *Национализация будущего*, „Эксперт”, № 43 (537), 20 ноября 2006, [http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya\\_buduschego/](http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/) (dostęp: 28.05.2018).



*Tomasz R. Aleksandrowicz*

## Bezpieczeństwo informacyjne państwa

SŁOWA KLUCZOWE:

*bezpieczeństwo państwa, informacja, bezpieczeństwo informacyjne*

### Wprowadzenie

Jedną z istotnych konsekwencji powstania i dynamicznego rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa państwa o kategorię bezpieczeństwa informacyjnego. Konstytutywną cechą społeczeństwa informacyjnego jest traktowanie informacji w kategoriach zasobu strategicznego przy równoczesnym upowszechnieniu dostępu do informacji. Przetwarzanie informacji staje się podstawą tworzenia dochodu narodowego i źródłem utrzymania coraz znaczniejszej części społeczeństwa. Dostęp do informacji, zdolność do jej przetwarzania, zabezpieczenia, przekazywania i przechowywania staje się również kluczowa dla bezpieczeństwa narodowego. Informacja stała się zasobem strategicznym<sup>1</sup>, nastąpił wyraźny wzrost jej znaczenia, nie-

<sup>1</sup> Stwierdzenie to odnosi się nie tylko do państw, lecz także do innych podmiotów. Leszek F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 144, podaje, że „udział zasobów informacyjnych w strukturze wartości wszystkich zasobów firmy może osiągać nawet 80%. Badania grupy 500 największych firm amerykańskich w 2000 roku wykazały, że w każdym 6 dolarach wartości rynkowej tych firm, 5 dolarów reprezentowało zasoby niewidzialne, nie wycenione w majątku, czyli zasoby informacyjne, a tylko 1 dolar to wartość zasobów rzeczowych i finansowych. Z tego wynika, że zasoby informacyjne stały się czynnikiem najważniejszym w osiągnięciu celów każdej organizacji

zależnie od formy jej przedstawienia czy przechowywania w funkcjonowaniu społeczeństw, wytwarzania dóbr i dochodu narodowego oraz – *last not least* – składnika potęgi państwa<sup>2</sup>. „W tym sensie pojęcie rewolucji informacyjnej odnosi się do swego rodzaju megatrendu społecznego we współczesnym świecie, przejawiającego się m.in. w rosnących możliwościach oddziaływania mediów, zwłaszcza masowych, na przebieg procesów politycznych i społecznych, nie zaś samych zmianach technologicznych, umożliwiających wzrost znaczenia informacji”<sup>3</sup>. Należy także zwrócić uwagę na ilość dostępnych informacji, których liczba zbliża się do tzw. *attention crash* – momentu, w którym informacje, jakie chcemy przyswoić, przekraczają zdolność skupienia uwagi.

Jeśli zatem informacja stanowi – z punktu widzenia podmiotu bezpieczeństwa – jego zasób strategiczny, a więc jest elementem krytycznym dla jego funkcjonowania, musi być odpowiednio chroniona na każdym etapie przetwarzania: od pozyskania informacji, poprzez jej przekazywanie, przechowywanie, analizę i wykorzystanie, aż po zachowanie w poufności.

Termin bezpieczeństwo informacyjne państwa (podmiotu) został wprowadzony dopiero w drugiej połowie XX wieku. Nie oznacza to jednak, że informacja – jako czynnik bezpieczeństwa – nie miała wcześniej znaczenia i że nie było ono dostrzegane. Przeciwnie – problemy związane z informacją zawsze pozostawały w centrum uwagi władców, wodzów, aparatu państwowego. Wiarygodna, rzetelna, dokładna i aktualna informacja zawsze bowiem była istotna przy podejmowaniu decyzji państwowych, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa – tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego.

Śledząc pod tym kątem historię można stwierdzić, iż tradycyjnie bezpieczeństwo informacyjne rozumiano jako konglomerat kilku elementów. Po pierwsze, było to zapewnienie sobie dostępu do informacji o otoczeniu, środowisku, potencjalnych przeciwnikach i sojusznikach. Po wtóre – to ochrona informacji własnych, takich, których ujawnienie naruszałoby interesy danego podmiotu. Widoczna była pewna symetria:

---

gospodarczej. Są niezbędne we wszystkich funkcjach zarządzania: w planowaniu, organizowaniu, motywowaniu i kontrolowaniu”. Zob.: T. Aleksandrowicz, *Świat w sieci. Państwa – społeczeństwa – ludzie. W poszukiwaniu nowego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 62 i n.

<sup>2</sup> Zob. na ten temat: P. Levinson, *Miękkie ostrze, czyli historia i przyszłość rewolucji informacyjnej*, Warszawa 2006, *passim*.

<sup>3</sup> M. Madej, *Rewolucja informacyjna – istota, przejawy oraz wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa państwa i systemu międzynarodowego*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009, s. 18.

najcenniejszymi informacjami o przeciwniku zawsze były te, które starał się on zachować w tajemnicy; w sposób niejako naturalny ukształtowała się zasada zdobywania informacji chronionych przez przeciwnika przy jednoczesnej ochronie własnych tajemnic, które przeciwnik chce zdobyć. Po trzecie wreszcie, to zdobywanie przez rządzących informacji na temat rządzonych. Było to, rzecz jasna, ściśle związane z bezpieczeństwem władzy: pozyskiwano informacje o niezadowolonych, skłonnych do buntu, spiskujących przeciwko władcy, podburzających do oporu przeciw władzy etc.<sup>4</sup>.

## Funkcje i atrybuty informacji

Tak szerokie ujęcie wynika bezpośrednio z definicji pojęcia informacji, funkcji jakie informacja pełni we współczesnym państwie i społeczeństwie oraz z jej atrybutów.

Zdefiniowanie pojęcia „informacja” jest zadaniem stosunkowo trudnym i wymagającym zagłębienia się w tajniki teorii poznania. Najprościej można przyjąć, że informację stanowi każdy opis rzeczywistości, niezależnie od tego, czy jest on zgodny z prawdą, czy też nie. Takie rozumienie pojęcia informacji wynika poniekąd z łacińskiego źródłosłowa: *informatio* oznacza wizerunek, zarys, pojęcie, zaś czasownik *informo* – kształtować, tworzyć, wyobrażać sobie, przedstawiać, opisywać, kreślić, kształcić, uczyć<sup>5</sup>. Już samo wyliczenie tych znaczeń pozwala wskazać na funkcje informacji i jej znaczenie dla funkcjonowania człowieka i społeczeństwa.

Informacja ma wymiar niematerialny i należy odróżnić ją (jej treść) od nośnika, na którym została utrwalona (np. zapis na papierze czy plik komputerowy), jej źródła bezpośredniego (wypowiedź polityka) czy pośredniego (cytat tej wypowiedzi w mass mediach). Niekiedy informacja może funkcjonować wyłącznie w postaci niematerialnej, choćby jako plotka powtarzana z ust do ust. Możliwa jest także sytuacja, w której informacja ma wymiar wyłącznie materialny – np. nowy procesor komputerowy czy lufa czołgowa<sup>6</sup>.

Syntetycznego przeglądu definicji pojęcia informacji dokonał w literaturze przedmiotu Krzysztof Liedel<sup>7</sup>, którego zdaniem podejmowane

<sup>4</sup> Zob. T. Aleksandrowicz, *Podstawy walki informacyjnej*, Warszawa 2016, s. 53 i n.

<sup>5</sup> *Słownik łacińsko-polski w opracowaniu Kazimierza Kumanieckiego*, Warszawa 1975, s. 260.

<sup>6</sup> Zob. T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 95 i n.

<sup>7</sup> Zob. K. Liedel, *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010, s. 42–45.

przez poszczególnych badaczy próby definicyjne nie przyniosły zadowalających rezultatów, bowiem dotyczą one jedynie wybranych aspektów informacji<sup>8</sup>. Przywołany autor przytacza następujące definicje:

- informacja to zbiór faktów, zdarzeń, cech itp. określonych obiektów (rzeczy, procesów, systemów) zawarty w wiadomości (komunikacie), ujęty i podany w takiej postaci (formie), że pozwala odbiorcy ustosunkować się do zaistniałej sytuacji i podjąć odpowiednie działania umysłowe lub fizyczne (Piotr Sienkiewicz);
- informacja jest transformacją jednego komunikatu asocjacji informacyjnej w drugi komunikat tej asocjacji; informowanie jest to transformowanie informacji zawartych w łańcuchu oryginałów w informacje zawarte w łańcuchu obrazów (Marian Mazur);
- informacja to wiedza przekazywana przez innych ludzi bądź uzyskiwana przez studia, obserwacje i badania (Andrew Webster);
- informacja to czynnik sterujący strumieniami zasileń, wykorzystywany w organizmach żywych lub maszynach do bardziej sprawnego, efektywnego i celowego działania (Edward Kowalczyk);
- informacja – bodziec oddziałujący na układ recepcyjny człowieka, powodujący wytwarzanie w jego wyobraźni przedmiotu myślowego, odzwierciedlającego obraz rzeczy materialnej lub abstrakcyjnej, który w jego przekonaniu (świadomości) kojarzy się jakoś z tym bodźcem; oznacza to, że informacje to nie tylko te doznania, które inspirują umysł ludzki do pewnej wyobraźni; jej istnienie jest relatywnie związane z istnieniem człowieka i jego umysłem (Leopold Ciborowski);
- informacją jest nie tylko wiadomość o czymś, ale także każda decyzja, sugestia czy polecenie (Norbert Wiener);
- informacja to wiadomość uzyskana przez człowieka poprzez obserwację lub czynność umysłową, podlegającą przekazowi w układzie nadawca – odbiorca (Henryk Greniewski).

Ten krótki przegląd definicji warto uzupełnić o rozważania Czesława Bermiana, który pojęcie informacji rozpatrywał w czterech kategoriach: jako rzecz, wielkość mierzalną, potencjał i zmianę. Informację jako rzecz Berman zdefiniował jako produkt określonego procesu, mającego wykonawcę, czyli źródło informacji i użytkownika – odbiorcę. Informacja rozumiana jako rzecz może być zatem wytwarzana, magazynowana, przesyłana, przetwarzana, sprzedawana etc. Informacji można przypisać szereg właściwości: treść, formę, wielkość, użyteczność czy wartość. Tak rozumiana informacja przybiera postać znaku o określonej strukturze

<sup>8</sup> Tamże, s. 44.

fizycznej. Istnieje zatem tworzywo, w jakim została ona utrwalona. Informacja jest także wielkością mierzalną (np. jako zapis w postaci konkretnej liczby znaków). Rozpatrywana jako potencjał, informacja ma zdolność do zmiany określonego stanu rzeczy na skutek zmniejszenia lub eliminacji niepewności odbiorcy w odniesieniu do rozważanych przez niego stanów, wybranych ze zbioru stanów możliwych<sup>9</sup>.

Podsumowując przegląd definicji pojęcia informacja K. Liedel konstatuje, że:

- informacja może istnieć obiektywnie, niezależnie od woli i świadomości ludzi;
- informacja może występować w systemie jako czynnik sprawczy, odnosząc się do zjawisk, które nie występują w chwili obecnej, ani nie występowały w przeszłości, lecz pojawią się w przyszłości;
- informacja może dotyczyć procesów i zjawisk nierealnych, które w danym systemie nigdy nie zaistniały i nie zaistnieją w przyszłości;
- zbiór informacji jest zbiorem niewyczerpanym – informacja w przeciwieństwie do innych zasobów nie zużywa się w procesie jej wykorzystania;
- informacja może być przetwarzana, powielana i transportowana w czasie i przestrzeni, szczególnie za pomocą technik informacyjno-telekomunikacyjnych. Inny autor, Krzysztof Liderman precyzuje, iż informacja może być przenoszona w czasie i przestrzeni. Przenoszenie w czasie nazywa się magazynowaniem lub zapamiętywaniem, a przenoszenie w przestrzeni – transmisją lub komunikowaniem. Przenoszenie informacji odbywa się za pośrednictwem obiektów (nośników informacji), z wykorzystaniem zjawisk fizycznych. Magazynowanie związane jest najczęściej ze stanami wyróżnionymi obiektu fizycznego (tzw. podłoża zapisu), a transmisja ze stanami wyróżnionymi określonego zjawiska fizycznego (sygnałami)<sup>10</sup>;
- specyficzną cechą informacji jest konieczność jej aktualizacji;
- cechą informacji jest jej różnorodność;
- informacje mogą podlegać deformacji, zniekształceniom lub zafałszowaniu na skutek świadomego działania człowieka lub zdarzeń przypadkowych;
- informacja musi być wyrażona komunikatem (wiadomością) za pośrednictwem nośnika<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 44, 45.

<sup>10</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>11</sup> K. Liedel, *Zarządzanie informacją...*, s. 45.

Zdaniem K. Lidermana, informacja jest przede wszystkim towarem o znaczeniu strategicznym dla każdego podmiotu (państwa, firmy, osoby fizycznej) i podstawowym elementem procesów zarządzania, bowiem trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie jakiegokolwiek podmiotu bez poprawnego obiegu informacji. Jego przerwanie lub zafałszowanie informacji – podkreśla Liderman – powoduje straty dla firmy mogące skończyć się bankructwem, a dla państwa niepokojami społecznymi, zaburzeniami w gospodarce, osłabieniem pozycji na arenie międzynarodowej etc.<sup>12</sup>.

Informacja jest zatem traktowana jako zasób strategiczny – posiada ona swoją wartość, jej zdobycie i wykorzystanie pociąga za sobą określone koszty, zaś jej brak oznacza brak skuteczności w działaniu. Wynika to bezpośrednio z funkcji, jakie informacja spełnia we współczesnej rzeczywistości. Nawet przyjmując stosunkowo uproszczoną definicję informacji rozumianą jako opis rzeczywistości można wskazać na cały szereg funkcji:

- funkcja modelowania (opisu) – informacja stanowi obraz rzeczywistości, jest miarą złożoności i różnorodności badanego wycinka rzeczywistości;
- funkcja decyzyjna – informacja może motywować do działania, osiągnięcia określonych celów;
- funkcja sterująca – znajdująca zastosowanie w różnego rodzaju bazach wiedzy i bazach danych, które stanowią podstawę planowania i podejmowania decyzji. W szczególności informacja służy do sterowania procesami w zautomatyzowanych procesach wytwórczych i usługowych o kluczowym znaczeniu dla gospodarki i społeczeństwa;
- funkcja rozwoju wiedzy (cywilizacji);
- funkcja kapitałotwórcza (obok ziemi, kapitału i pracy);
- funkcja konsumpcyjna, zakładająca traktowanie informacji jako towaru<sup>13</sup>;
- funkcja kulturotwórcza<sup>14</sup>.

Informacja, aby móc wypełniać te funkcje musi charakteryzować się określonymi cechami, które określają jej jakość. W literaturze przedmiotu za kryteria jakości informacji uznaje się:

- relewantność, tj. istotność informacji dla odbiorcy;

<sup>12</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, s. 17.

<sup>13</sup> Zob. T. Jemiolo, P. Sienkiewicz (red.), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Identyfikacja, analiza zagrożeń i ryzyka. Tom I – Raport z badań*, Warszawa 2004, s. 162. Zob. też K. Liedel, T. Serafin, *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Warszawa 2011, s. 38 i n. Por. K. Liedel, *Zarządzanie informacją...*, s. 42, 44–45.

<sup>14</sup> Zob. K. Liedel, *Zarządzanie informacją...*, s. 45; K. Liedel, T. Serafin, *Otwarte źródła informacji...*, s. 39.

- dokładność, tj. precyzyjność (stopień uwzględnienia szczegółów w treści informacji) oraz zaprezentowanie jej w sposób odpowiedni do poziomu wiedzy odbiorcy;
- jednoznaczność – stosowanie jednoznacznie określonego języka oraz precyzyjnie określonych pojęć;
- komunikatywność mierzona ilością pracy niezbędnej dla nadania jej przez odbiorcę formy umożliwiającej wnioskowanie i podjęcie decyzji;
- spójność, czyli wewnętrzna niesprzeczność (poszczególne elementy informacji są wzajemnie niesprzeczne, dotyczą zadanego tematu i są przekazane w jednolitej formie);
- odpowiedniość formy – prezentowanie informacji w sposób, który minimalizuje możliwość jej błędnej interpretacji;
- agregacja, czyli poziom syntezy informacji;
- aktualność, oznaczająca zgodność informacji ze stanem rzeczywistym, a więc sytuację, w której informacja zmieniana jest bez opóźnień, odpowiednio do zmian przedmiotu opisu;
- kompletność, oznaczająca dostępność w ilości i stopniu szczegółowości zgodnym z wymaganiami odbiorcy/użytkownika;
- celowość, rozumiana jako zdolność do wyznaczania norm w procesie sterowania;
- wartość – spowodowanie zmiany wartości sytuacji decyzyjnej;
- decyzyjność, a więc stopień wpływu na przebieg procesu decyzyjnego;
- pełność, mierzona stopniem likwidacji niepewności decydenta w procesie zarządzania;
- porównywalność, rozumiana jako możliwość porównania danej informacji z innymi informacjami;
- prawdziwość – zgodność treści informacji z opisywaną rzeczywistością;
- wiarygodność, a więc brak deformacji informacji; innymi słowy – elementy zawarte w informacji upewniają, co do rzetelności niesionego przez nią przekazu;
- wierność – informacja w zbiorze oryginałów jest taka sama, jak w zbiorze obrazów;
- źródłowość – pochodzenie informacji z bezpośredniej lub pośredniej obserwacji<sup>15</sup>.

O jakości informacji, konkluduje przywołany Krzysztof Liedel, świadczy stopień, w jakim spełnia ona wymagania stawiane przez sys-

---

<sup>15</sup> Zob. K. Liedel, *Zarządzanie informacją...*, s. 48–49; K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, s. 18.

tem decyzyjny w zakresie aktualności, pełności i niezawodności. W tym kontekście aktualność (terminowość) informacji oznacza fakt otrzymania przez decydenta informacji w pożądanym (wymaganym) czasie, pełność (kompletność) to zawarcie rzeczywistych informacji o stanie rzeczy, zaś niezawodność (prawidłowość) określa stopień wpływu zniekształceń i zakłóceń na informacje dostarczane przez system informacyjny ich odbiorcom (decydom)<sup>16</sup>.

Informacja posiada także atrybuty bezpieczeństwa, odnoszące się do jej ochrony – a więc takie cechy, które pozwalają na jej ocenę pod kątem jej przesyłania, przechowywania i przetwarzania. Najczęściej wymieniane są:

- tajność, określająca wymagany poziom ochrony przed nieuprawnionym dostępem;
- integralność, a zatem określenie, czy informacje są poprawne, nienaruszone, nie poddane manipulacji;
- dostępność, określająca czy informacje są dostępne zgodnie z wymaganiami użytkownika;
- rozliczalność – określenie możliwości identyfikacji użytkownika;
- niezaprzeczalność, czyli brak możliwości ukrycia (wyparcia się) dostępu do informacji przez użytkownika;
- autentyczność, określająca możliwość stwierdzenia, jaki podmiot przekazał informacje<sup>17</sup>.

Do kompleksowej oceny jakości informacji niezbędne są także meta-informacje, czyli informacje na temat informacji. Przywołany powyżej Krzysztof Liderman wskazuje na 5 kategorii tego typu danych:

- informacje o interesariuszach – dane identyfikacyjne dostawców treści, administratorów stron internetowych, sponsorów, wydawców, reklamodawców, grupy docelowej etc;
- informacje uwierzytelniające prezentowane treści – status wykorzystanych źródeł informacji, dane i rekomendacje dotyczące podmiotów opracowujących treści, daty ich dostarczenia;
- informacje o polityce stosowania prywatności i ochronie danych, wskazanie polityki zabezpieczania własności intelektualnej i prywatności oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa;
- informacje o aktualności treści, daty wprowadzania zmian; uaktualnienia;

<sup>16</sup> K. Liedel, *Zarządzanie informacją...*, s. 48–49.

<sup>17</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, s. 19.



- informacje umożliwiające rozliczalność – dane identyfikacyjne i kontaktowe osób przygotowujących informacje, zasady edycji i doboru materiałów<sup>18</sup>.

## Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa informacyjnego

Konotacja pojęcia bezpieczeństwo informacyjne jest bardzo szeroka<sup>19</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że bezpieczeństwo informacyjne oznacza stan wolny od zagrożeń, rozumianych jako przekazywanie informacji nieuprawnionym podmiotom, szpiegostwo, działalność dywersyjna lub sabotażowa. Terminem tym określa się także wszelkie działania, systemy oraz metody zmierzające do zabezpieczenia zasobów informacyjnych gromadzonych, przetwarzanych, przechowywanych w pamięciach komputerów oraz sieciach teleinformatycznych, a także organizację przepływu informacji pomiędzy organami władzy<sup>20</sup>.

W literaturze przedmiotu brak jest powszechnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa informacyjnego podmiotu; w większości przypadków akcentowane są jedynie poszczególne aspekty tego pojęcia.

Piotr Sienkiewicz podejmując próbę konceptualizacji problematyki walki informacyjnej, za punkt wyjścia przyjmuje pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego państwa jako integralnej części bezpieczeństwa narodowego, a następnie zagrożeń informacyjnych<sup>21</sup>. W ramach takiego podejścia należy uwzględnić szereg uwarunkowań bezpieczeństwa informacyjnego, a przede wszystkim to, że:

- informacja stanowi zasób strategiczny państwa;
- informacja i wynikająca z niej wiedza oraz technologie informatyczne stają się podstawowym czynnikiem wytwórczym;
- szeroko rozumiany sektor informacyjny generuje znaczną część dochodu narodowego<sup>22</sup>;

---

<sup>18</sup> Tamże, s. 18, 19. Na temat atrybutów i funkcji informacji T. Aleksandrowicz, *Podstawy...*, s. 53 i n.

<sup>19</sup> Zob. L. Wićcaszek-Kuczyńska, *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 2(10).

<sup>20</sup> Zob. P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń 2005, s. 71, 73.

<sup>21</sup> P. Sienkiewicz, *Wizje i modele wojny informacyjnej*, s. 373, 374, <http://winntbg.bg.agh.edu.pl/skrypty2/0095/373-378.pdf>, dostęp: 5.04.2012.

<sup>22</sup> Technologie informatyczne i komunikacyjne stanowią silny czynnik wzrostu gospodarczego. W Unii Europejskiej sektor ten generuje 25% wzrostu PKB i 40% wzrostu pro-

- procesy decyzyjne w innych sektorach gospodarki i życia społecznego są w znacznej mierze uzależnione od systemów przetwarzania i przesyłania informacji;
- zakłócenie prawidłowości działania systemów informacyjno-sterujących nie wymaga wysokich nakładów materialnych;
- rywalizacja pomiędzy przeciwnikami przeniesie się na płaszczyznę walki informacyjnej<sup>23</sup>;
- technologie informatyczne stały się istotnym elementem funkcjonowania sił zbrojnych<sup>24</sup>;
- media masowe mogą być wykorzystywane jako narzędzia skutecznego zakłócania informacyjnego, np. na drodze dezinformacji<sup>25</sup>.

Część badaczy wiąże bezpieczeństwo informacyjne z ograniczeniami dostępu do informacji dla obywateli oraz naruszaniem prawa do prywatności poprzez rozwinięte systemy inwigilacji. Włodzimierz Fehler zwraca uwagę m.in. na słabości systemu ochrony danych osobowych i kwestie przestępczości w sferze informacyjnej<sup>26</sup>. Jego zdaniem, bezpieczeństwo informacyjne to „stan, w którym zapewniona jest swoboda przepływu informacji połączona z racjonalnym i prawnym wyodrębnieniem takich ich kategorii, które podlegają ochronie ze względu na bezpieczeństwo podmiotów, których dotyczą”<sup>27</sup>. Z drugiej strony, bezpieczeństwo informacyjne wiąże się z ochroną informacji przed niepożądanym ujawnieniem, modyfikacją lub zniszczeniem<sup>28</sup>. Ciekawy punkt widzenia prezentuje Krzysztof Liederman stwierdzając, iż bezpieczeństwo informacyjne

---

duktywności. Takie dane podaje Komisja Europejska w dokumencie *i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Bruksela, dnia 1.6.2005 COM(2005) 229 końcowy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF> (dostęp: 5.04.2012).

<sup>23</sup> Zob. K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] K. Liedel (red. nauk), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 57.

<sup>24</sup> B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 219.

<sup>25</sup> K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne...*, s. 57–58.

<sup>26</sup> W. Fehler, *Informacyjny wymiar zagrożeń dla współczesnej Polski*, „Przegląd Strategiczny” 2015, nr 8, s. 83, 96.

<sup>27</sup> Tenże, *Bezpieczeństwo współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 13, 14.

<sup>28</sup> Tak np. K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2008, s. 19; P. Potejko, *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009, s. 194; A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 452.

oznacza „uzasadnione zaufanie podmiotu do jakości i dostępności pozyskiwanej informacji, pojęcie bezpieczeństwo informacyjne dotyczy zatem podmiotu (człowieka, organizacji), który może być zagrożony utratą zasobów informacyjnych albo otrzymaniem informacji o nieodpowiedniej jakości”<sup>29</sup>. Inni badacze z kolei podkreślają, iż analizowany termin zawiera w sobie dwie kwestie: dostępu do informacji przez podmiot, zdolności do ich ochrony oraz zdobywania przewagi informacyjnej poprzez zdobywanie informacji chronionych przez przeciwnika, a nawet zdolności do prowadzenia wobec niego działań o charakterze dezinformacyjnym<sup>30</sup>. W tym kontekście należy odnotować pogląd, zgodnie z którym bezpieczeństwo informacyjne dotyczy podmiotu, który jest zagrożony przez brak dostępu do informacji, natomiast bezpieczeństwo informacji to ochrona informacji będącej w posiadaniu tego podmiotu<sup>31</sup>.

Eugeniusz Nowak i Maciej Nowak proponują bardzo szeroką definicję bezpieczeństwa informacyjnego, zgodnie z którą jest to stan warunków wewnętrznych i zewnętrznych, który pozwala państwu na posiadanie, przetrwanie i swobodę rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zdaniem przywołanych autorów stan ten jest osiągnięty, gdy spełnione są następujące warunki:

- nie są zagrożone strategiczne zasoby państwa;
- organy władzy podejmują decyzje w oparciu o wiarygodne, istotne, dokładne i aktualne informacje;
- przepływ informacji pomiędzy organami państwa jest niezakłócony;
- funkcjonowanie sieci teleinformatycznych tworzących krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną państwa jest niezakłócone;
- państwo gwarantuje ochronę informacji niejawnych i danych osobowych obywateli;
- instytucje publiczne nie naruszają prawa obywateli do prywatności;
- obywatele, organizacje pozarządowe i media masowe posiadają dostęp do informacji publicznej<sup>32</sup>.

Podobnie definiuje pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego Piotr Bączek wskazując, iż jest to taki stan zewnętrzny, w którym:

- nie są zagrożone strategiczne zasoby informacyjne państwa;

<sup>29</sup> K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, s. 22.

<sup>30</sup> Tak np. M. Madej, *Revolucja informacyjna...*, s. 18, 19. Por. L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2017, s. 184.

<sup>31</sup> Tak A. Nowak, W. Scheffs, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacyjnym*, Warszawa 2010, s. 25.

<sup>32</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 103.

- władze podejmują decyzje dotyczące problematyki wewnętrznej i zewnętrznej w oparciu o prawdziwe, sprawdzone, wiarygodne i aktualne informacje, zaś organizacja ich przepływu nie jest zakłócona;
- bezpieczeństwo publicznych sieci informatycznych, prawny system ochrony informacji oraz ochrona danych osobowych obywateli są z mocy prawa gwarantowane przez państwo;
- obywatele mają prawo do prywatności;
- instytucje publiczne i prywatne, zbierając informacje o obywatelach, organizacjach i ich działalności, nie naruszają ustalonych norm prawnych;
- obywatele i ich przedstawiciele (media, organizacje pozarządowe, parlamentarzyści, organy kontrolne) posiadają w swoim zakresie dostęp do informacji o działalności władz<sup>33</sup>.

Ze swej strony przywołany autor proponuje warstwowy model bezpieczeństwa informacyjnego. Rdzeniem systemu bezpieczeństwa informacyjnego są techniki i technologie informacyjne, które otoczone są sferami społeczną, etyczną, kulturową, naukową, gospodarczą, polityczną, bezpieczeństwa i obronności. Każda z tych dziedzin życia człowieka generuje innego typu zagrożenia, które posiadają swoją specyfikę i mogą oddzielnie wpływać na stan bezpieczeństwa narodowego. Każda z tych sfer tworzy oddzielny podsystem narodowego bezpieczeństwa informacyjnego, dlatego też musi być zabezpieczona w dwojnasób: poprzez rozwiązania uniwersalne, znajdujące zastosowanie dla wszystkich warstw, oraz poprzez rozwiązania specyficzne dla każdej sfery. Jest to strukturalny model bezpieczeństwa informacyjnego<sup>34</sup>. Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego noszą bowiem charakter transsektorowy, a więc taki, który może dotyczyć wszystkich sektorów bezpieczeństwa (które w modelu Bączka zostały nazwane sferami, zaś w innych opracowaniach – sektorami bezpieczeństwa)<sup>35</sup>.

Szerokie rozumienie bezpieczeństwa informacyjnego znalazło swoje odzwierciedlenie w opracowanym w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego projekcie Doktryny Bezpieczeństwa Informacyjnego RP z 24 lipca 2015 r. Bezpieczeństwo informacyjne – wraz z jego integralną częścią, jaką jest cyberbezpieczeństwo – traktowane jest jako jeden z najbardziej wrażliwych obszarów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, które

<sup>33</sup> P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne...*, s. 74.

<sup>34</sup> Tamże, s. 75, 76.

<sup>35</sup> Np. bezpieczeństwo polityczne, społeczne, militarne etc. Zob. T. Aleksandrowicz, *Świat w sieci...*, s. 191–194.

nosi charakter transsektorowy i wpływa na efektywność funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa. W tym ujęciu bezpieczeństwo informacyjne zdefiniowane zostało jako transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść odnosi się do środowiska informacyjnego (w tym cyberprzestrzeni) państwa oraz proces, którego celem jest zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania państwa w przestrzeni informacyjnej poprzez panowanie we własnej, wewnętrznej infosferze oraz efektywną ochronę interesów narodowych w zewnętrznej (obcej) infosferze. Cele te osiąga się poprzez realizację takich zadań, jak: zapewnienie adekwatnej ochrony posiadanych zasobów informacyjnych oraz ochrony przed wrogimi działaniami dezinformacyjnymi i propagandowymi (w wymiarze defensywnym) przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do prowadzenia wobec ewentualnych przeciwników (państw lub innych podmiotów) działań ofensywnych w tym obszarze<sup>36</sup>.

## **Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego**

W kontekście powyższych rozważań można zatem stwierdzić, iż zagrożeniem dla bezpieczeństwa informacyjnego podmiotu jest każde naruszenie atrybutów informacji w taki sposób, iż nie może on wypełniać swoich funkcji. Stąd też katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa (podmiotu) jest niezwykle obszerny. Co więcej, z uwagi na nieustanny rozwój technologii informacyjnych, próby stworzenia zamkniętego katalogu takich zagrożeń należy z góry uznać za pozbawione szans powodzenia – każda bowiem innowacja technologiczna, szczególnie niosąca ze sobą przełomowe znaczenie dla przekazu i przetwarzania informacji, niesie ze sobą nowe jakościowo zagrożenia. Za tego rodzaju przełomy należy np. uznać powstanie ogólnodostępnych mediów masowych, dzięki którym – poza ewidentnymi pozytywami – możliwa stała się dezinformacja i manipulacja na skalę masową. Podobny charakter nosi powstanie internetu jako powszechnie dostępnej platformy komunikacyjnej, której cechą charakterystyczną jest interaktywność, a więc możliwość nie tylko dostępu do informacji, lecz także jej tworzenia i rozpowszechniania.

Generalnie rzecz biorąc, za podstawowe zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego należy uznać:

---

<sup>36</sup> [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt\\_Doktryny\\_Bezpieczenstwa\\_Informacyjnego\\_RP.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf) (dostęp: 3.03.2016).

- brak dostępu do informacji (pustka informacyjna);
- nadmiar informacji (szum informacyjny);
- dostęp do informacji fałszywej i dezinformacji;
- brak ochrony własnych zasobów informacyjnych;
- brak kontroli nad własnymi kanałami informacyjnymi.

Część z tych zagrożeń nosi charakter obiektywny, część zaś jest konsekwencją słabości państwa i jego struktur w infosferze. Trudno bowiem ograniczyć ilość informacji w sposób mechaniczny, redukując szum informacyjny wyłącznie ilościowo; w warunkach społeczeństwa demokratycznego nie sposób także wprowadzić kontroli państwa nad wszystkimi kanałami informacyjnymi, oznaczałoby to *summa summarum* wprowadzenie cenzury prewencyjnej.

Z drugiej strony, brak dostępu do informacji o otoczeniu wynika ze słabości państwa, np. złej pracy służb wywiadowczych i dyplomatycznych. Z kolei brak należytego zabezpieczenia informacji własnych powoduje, że państwo nie jest zdolne do zachowania w tajemnicy tych informacji, które z różnych powodów chce ukryć przed potencjalnym przeciwnikiem. Wreszcie słabością państwa jest niezdolność do przeciwdziałania wrogim akcjom propagandowym czy dezinformacyjnym. W tym kontekście za słabość państwa należy uznać np. brak ośrodków analitycznych, czyli brak zdolności do analizy informacji<sup>37</sup>.

Piotr Bączek wśród podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa wymienia:

- nieuprawnione ujawnienia informacji, które może nosić charakter pomyłkowy, polityczny lub komercyjny (sprzedaż informacji);
- naruszenia przez władze praw obywatelskich (ograniczanie jawności życia publicznego, naruszenia prywatności);
- asymetrię w międzynarodowej wymianie informacji (związaną z nierównoprawną wymianą informacji pomiędzy państwami sojusznicznymi);
- działalność grup świadomie manipulujących przekazem informacji (czego przykładem mogą służyć różnego rodzaju sekty);
- niekontrolowany rozwój technologii bioinformatycznych (np. w postaci uzyskania zdolności manipulacji procesami zachodzącymi w ludzkim mózgu);
- przestępczość komputerową;
- cyberterroryzm;
- samą walkę informacyjną;

<sup>37</sup> Zob. T. Aleksandrowicz, *Podstawy...*, s. 120.

- zagrożenia asymetryczne;
- szpiegostwo<sup>38</sup>.

Znacznie szerszy i bardziej szczegółowy katalog zawiera przywołany powyżej projekt Doktryny Bezpieczeństwa Informacyjnego RP, ukazujący je w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Przede wszystkim projekt stwierdza, że zagrożeniem płynącym z funkcjonowania w środowisku informacyjnym może być rozpowszechnianie i powielanie treści propagandowych mające na celu ukazanie polskiej racji stanu w negatywnym świetle, co *de facto* szkodzi interesowi państwa (stosowanie prowokacji, celowe manipulowanie przekazem poprzez wyrwanie z kontekstu fragmentów wypowiedzi polityków RP, nadawanie im kontrowersyjnego charakteru).

Typizując zagrożenia w obszarze wewnętrznym, projekt dzieli je na zagrożenia związane z niedoskonałym funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego, zagrożenia związane z funkcjonowaniem w cyberprzestrzeni i przestrzeni medialnej oraz – jako wyodrębniony punkt – zagrożenia związane z eksploataowaniem drażliwych kwestii w kontaktach międzynarodowych, w tym bilateralnych, przy wykorzystaniu wsparcia określonych podmiotów i osób.

Projekt w szczególności wskazuje, że występowanie w społeczeństwie deficytów informacyjnych powoduje podatność na dezinformację i ułatwia funkcjonowanie agentury wpływu. Za szczególnie istotne należy uznać zagrożenia w cyberprzestrzeni (także w kontekście mediów społecznościowych), a więc dezinformację, trolling, wrogą propagandę, (zakłócające realizację istotnych zadań administracji publicznej oraz sektora prywatnego); ataki powodujące zakłócenia funkcjonowania sieci teleinformatycznych w sektorach i instytucjach o podwyższonym stopniu wrażliwości, w tym tworzących infrastrukturę krytyczną; istnienie technologicznych luk, które dają szansę, także niezauważonej, ingerencji w treść portali internetowych oraz wpływania na zdolności do działania w cyberprzestrzeni.

Ponadto twórcy projektu zakładają możliwość – w związku z funkcjonowaniem RP w globalnej cyberprzestrzeni – pojawienia się zagrożeń w postaci ataków cybernetycznych na instytucje rządowe, pozarządowe i kulturalne kształtujące świadomość narodową lub blokady rządowego przekazu informacji wskutek ataków cybernetycznych. W projekcie podkreśla się, że poważnym zagrożeniem są niepożądane, zewnętrzne oddziaływania informacyjne, mogące dotyczyć procedur sterowania procesami

---

<sup>38</sup> P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne...*, s. 85 i n.

decyzyjnymi państwa, na które ukierunkowany jest atak informacyjny. Skutkować to może bezpośrednim przełożeniem na koncepcje doktrynalne odnoszące się do infrastruktury wojskowej, systemów kierowania państwem i dowodzenia siłami zbrojnymi, a także szeroko rozumianych operacji informacyjnych.

## **Wnioski**

Uzależnienie współczesnego państwa od sprawnie działającego systemu pozyskiwania, przetwarzania i dystrybucji informacji, także w postaci zdigitalizowanej, jest faktem. Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego państw należy zatem rozumieć szeroko; jego zakres przedmiotowy obejmuje zdolność do pozyskiwania informacji, jej analizowania, dystrybucji, ochrony własnych zasobów informacyjnych, a także zdolności do identyfikowania i skutecznego przeciwdziałania skutkom wrogich operacji informacyjnych mających na celu uzyskanie wpływu na politykę państwa, nastroje społeczne etc. W szczególności dotyczy to także informacji funkcjonującej w cyberprzestrzeni.

Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego państwa wiąże się zatem nierozłącznie z walką informacyjną, a więc taką, w której informacja jest zarówno bronią, jak i celem ataku. Wymaga to zatem posiadania przez państwo zdolności defensywnych (ochrona własnych zasobów informacyjnych i systemów informacyjnych), jak też ofensywnych (zdolność do prowadzenia własnych operacji informacyjnych i dezinformacyjnych). Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa wiążą się z atrybutami informacji, bowiem ich naruszenie powoduje, że informacja staje się np. niepełna lub nieprawdziwa, a zatem nie może wypełniać skutecznie swojej roli.

## **STRESZCZENIE**

Artykuł jest poświęcony kwestii bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Autor analizuje w tym kontekście atrybuty i funkcje informacji stwierdzając, iż modyfikacje atrybutów informacji powodują, że nie może ona spełniać prawidłowo swoich funkcji. Pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego państwa jest nierozłącznie związane z walką informacyjną. Wymaga to zatem posiadania przez państwo zdolności defensywnych (ochrona własnych zasobów informacyjnych i systemów



informacyjnych), jak też ofensywnych (zdolność do prowadzenia własnych operacji informacyjnych i dezinformacyjnych).

*Tomasz R. Aleksandrowicz*

## INFORMATION SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

This article deals with issue of information security of the state. The author analyzes in this context the attributes and functions of the information stating that the modification of information's attributes causes that it can not fulfill its functions properly. This requires the state to have defensive capabilities (protecting its own information and information systems) as well as offensive (the ability to carry out its own information and disinformation operations).

**KEY WORDS:** *state security, information, information security*

## Bibliografia

### Dokumenty

*i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Bruksela, dnia 1.6.2005 COM(2005) 229 końcowy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF> (dostęp: 5.04.2012).

*Projekt doktryny bezpieczeństwa informacyjnego RP*, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt\\_Doktryny\\_Bezpieczenstwa\\_Informacyjnego\\_RP.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf) (dostęp: 3.03.2016).

### Publikacje zwarte

Aleksandrowicz T., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2008.

Aleksandrowicz T., *Podstawy walki informacyjnej*, Warszawa 2016.

Aleksandrowicz T., *Świat w sieci. Państwa – społeczeństwa – ludzie. W poszukiwaniu nowego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.

Balcerowicz B., *Siły zbrojne w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.

Bączek P., *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń 2005.

Fehler W., *Bezpieczeństwo współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.

Jemiolo T., Sienkiewicz P. (red.), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Identyfikacja, analiza zagrożeń i ryzyka. Tom I – Raport z badań*, Warszawa 2004.

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

Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, wyd. 2, Warszawa 2017.

Levinson P., *Miękkie ostrze, czyli historia i przyszłość rewolucji informacyjnej*, Warszawa 2006.

- Liderman K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, Warszawa 2012.
- Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] Liedel K. (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2008.
- Liedel K., Serafin T., *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010.
- Madej M., *Rewolucja informacyjna – istota, przejawy oraz wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa państw i systemu międzynarodowego*, [w:] Madej M., Terlikowski M. (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009.
- Nowak A., Scheffs W., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacyjnym*, Warszawa 2010.
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Potejko P., *Bezpieczeństwo informacyjne* [w:] Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A. (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009.
- Sienkiewicz P., *Wizje i modele wojny informacyjnej*, <http://winntbg.bg.agh.edu.pl/skrypty2/0095/373-378.pdf> (dostęp: 5.04.2012).
- Słownik łacińsko – polski w opracowaniu Kazimierza Kumanieckiego*, Warszawa 1975.

**Artykuły w czasopismach:**

- Fehler W., *Informacyjny wymiar zagrożeń dla współczesnej Polski*, „Przegląd Strategiczny” 2015, nr 8.
- Więcaszek-Kuczyńska L., *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2014, nr 2(10).
- Żebrowski A., *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29.

*Tomasz Pawłuszko*

## Kwestia bezpieczeństwa w Narodowym Programie Foresight Polska 2020 w kontekście polskich strategii rozwoju

SŁOWA KLUCZOWE:

*foresight, rozwój, bezpieczeństwo, strategia, doradztwo*

### Wprowadzenie

Celem tego tekstu jest analiza kwestii bezpieczeństwa, podjętej w Narodowym Programie Foresight 2020 (dalej też: NPF) z perspektywy dziesięciolecia, jakie minęło od publikacji jego wyników. Istnieje kilka przyczyn, dla których taka praca wydaje się potrzebna. Po pierwsze, nabiera znaczenie debata wokół rozwoju społeczno-gospodarczego. Po drugie, bezpieczeństwo jest jednym z ważniejszych obszarów analizy nauk społecznych. Po trzecie, w 2011 roku powstała w Polsce osobne nauki o bezpieczeństwie, których dorobek wiąże różne zagadnienia podejmowane uprzednio w NPF. Po czwarte, perspektywa dziesięciu lat pozwala rozpoznać opracowane w NPF kwestie z większego dystansu. Po piąte, problematyka ta jest istotna z punktu widzenia pozycji i konkurencyjności Polski w stosunkach międzynarodowych i relacji pomiędzy bezpieczeństwem państwa, a jego rozwojem. Zagadnienie bezpieczeństwa zarysowane w NPF można odnieść do polskich strategii rozwoju z tego samego okresu. Są to tematy, które interesują autora w bieżącej pracy naukowej. Ponadto należy przyrzeć się metodologii foresight, zastosowanej podczas prac nad NPF, ponieważ analiza i przewidywanie zagrożeń bezpieczeństwa wymaga rozwoju narzędzi teoretycznych w naukach społecznych.

Artykuł składa się z kilku części. Na początku zdefiniowane zostaną podstawowe terminy, w tym pojęcie *foresight*. Poruszona zostanie kwestia rozwoju badań prognostycznych i ich funkcji w państwie współczesnym. Następnie zarysowany zostanie przedmiot zainteresowania Narodowego Programu Foresight 2020. Kolejnym zagadnieniem jest pojmowanie pojęcia bezpieczeństwa w NPF oraz jego odniesienie do wybranych rządowych strategii rozwoju Polski, przyjętych w XXI wieku. W podsumowaniu autor chce zarysować ewolucję znaczenia zagadnienia bezpieczeństwa w kontekście minionej dekady oraz podjąć wątki metodyczne, w tym zastosowanie analiz *foresight* w badaniu polityki bezpieczeństwa. Tekst odnosi się zatem do kilku tematów. Materiał zebrany podczas pracy autora opiera się na kwerendzie z obszaru studiów nad przyszłością, raportach prognostycznych, publikowanych wynikach badań i rezultatach programu NPF. W ramach metodyki analizy treści wykorzystano również aktualną literaturę przedmiotu z zakresu stosunków międzynarodowych, studiów bezpieczeństwa i rozwoju społeczno-gospodarczego.

## Podstawy terminologiczne

Kluczowym dla poniższej analizy jest zdefiniowanie podstawowych pojęć i ukazanie kontekstu, w jakim są stosowane w literaturze i praktyce społecznej. Chodzi o pojęcia: strategii, prognozy, rozwoju i *foresightu*. Następnie powiążemy te pojęcia z kwestią bezpieczeństwa.

Pojęcie „strategii” oznacza proces programowania działań społecznych w dłuższej perspektywie czasowej. Wyraz „strategia” pochodzi z języka greckiego, jego źródłosłów to terminy: *stratos* – oddział wojskowy oraz *agein* – prowadzić. Klasyczne rozumienie pojęcia strategii odnosiło się w pierwotnym rozumieniu do działań wojennych. Z czasem, obok wojskowego rozumienia strategii, pojawiły się inne: strategie polityczne, gospodarcze, dynastyczne, dyplomatyczne i inne<sup>1</sup>. W XIX wieku strategia militarna stała się jednym z wymiarów szerszej strategii państwowej, której celem było kierowanie rozwojem społeczno-gospodarczym na terytorium danego państwa. Cechą strategii jest obejmowanie okresu 10–20 lat<sup>2</sup>. Współcześnie ogromna ilość zmian społecznych powoduje,

<sup>1</sup> S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 11–14; Por. A. Beaufre, *Wstęp do strategii*, Warszawa 1963; B. Balcerowicz, *Siłły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>2</sup> A. Karpiński, *Jak tworzyć długookresową strategię dla kraju i regionu*, Warszawa 2002, s. 40, 41.

że strategia staje się procesem, obejmującym syntetycznie prognozowanie i planowanie rozwoju zdarzeń i własnych działań. Rolą strategii jest identyfikacja wyzwań i problemów oraz dostarczanie kierunkowej wizji ogólnej, planu działania i umożliwienie wskazania priorytetowych obszarów działalności. W literaturze panuje pogląd, że państwowa strategia długookresowa jest potrzebna, aby koordynować decyzje krótkookresowe i międzyresortowe, a także aby zapewnić wydajność i spójność działań rządu<sup>3</sup>.

Planowanie strategii i podejmowanie decyzji opiera się na procesie prognozowania. Zdaniem M. Cieślak, prognozowanie tradycyjne to sposób przetworzenia danych o przeszłości oraz sposób przejścia od danych przetworzonych do prognozy. Metody prognozowania obejmują: ekstrapolacje, analogie, metody heurystyczne, scenariuszowe i symulacje. W ramach prognozowania zmian opracowuje się również wskaźniki i modele działania<sup>4</sup>. Proces opracowania prognozy zawiera: sformułowanie zadania prognostycznego, podanie przesłanek prognostycznych, wybór metody prognozowania, wyznaczenie prognozy, ocenę dopuszczalności prognozy i weryfikację prognozy. W zakresie prognoz społeczno-politycznych często stosowane są metody heurystyczne. Według J. Krupowicz, metodyka ta odwołuje się do umiejętności wykrywania nowych faktów i relacji między faktami. W przeciwieństwie do analiz statystycznych i ekstrapolacji często wykorzystuje intuicję i niekoniecznie opiera się na analizie przeszłości. Dwie podstawowe metody heurystyczne to tzw. burza mózgów oraz metoda delficka<sup>5</sup>. W obu wykorzystuje się opinie dużej grupy ekspertów o różnych poglądach. Przykładowe zastosowanie tych metod to dążenie do: (1) wskazywania daty jakiegoś wydarzenia lub poziomu zjawiska, (2) wyznaczenia punktów zwrotnych w przebiegu zmiennych, (3) określania prawdopodobieństwa lub natężenia zjawisk, czy (4) tworzenia ocen faktów.

Burza mózgów opiera się na otwartej dyskusji zaproszonych ekspertów. Zadaniem specjalistów jest stymulować jak największą liczbę pomysłów. W tym celu uczestnicy mogą łączyć i doskonalić pomysły, zgłaszać sugestie oraz precyzować i rozwijać pomysły innych. Natomiast metoda delficka (tzw. Delphi) opracowana przez RAND Corporation w latach 50. XX wieku opiera się na ankietach rozesłanych do ekspertów zawierających

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 42–47.

<sup>4</sup> M. Cieślak, *Organizacja procesu prognostycznego*, [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Warszawa 1997, s. 35–61.

<sup>5</sup> J. Krupowicz, *Metody heurystyczne*, [w:] M. Cieślak (red.) *Prognozowanie...*, s. 169–172.

pytania dotyczące prawdopodobieństwa zajścia zdefiniowanych zdarzeń. W tym podejściu kluczowe są: niezależność, anonimowość i sumowanie opinii osób kompetentnych. Badanie jest realizowane w kilku rundach<sup>6</sup>. Wady metod heurystycznych to konieczność zaangażowania wielu osób, długi czas badania, brak możliwości bezpośredniej wymiany poglądów, małe zaangażowanie ekspertów, czy trudności w weryfikacji i uzgodnieniu wzajemnych powiązań.

Powyższe metody są wykorzystywane do prognoz długookresowych, takich jak interesujący nas *foresight*. Pod względem znaczenia słowo *foresight* jest zbliżone do terminu *forecast*. Oba tłumaczone są na język polski jako „prognoza”. W języku angielskim istnieje subtelna różnica. *Forecast* odnosi się jednak do prognozowania zjawisk, na które nie mamy wpływu (jak np. pogoda). Tymczasem *foresight* dotyczy prognozowania sytuacji, na które możemy wpływać, bo częściowo zależą one od podejmowanych decyzji<sup>7</sup>.

Kolejnym terminem, który wymaga zdefiniowania jest rozwój. Autorem klasycznej teorii rozwoju jest austriacki ekonomista Joseph Schumpeter. W jego rozumieniu rozwój to przejście od jednej normy systemu ekonomicznego do innej, dokonane w taki sposób, że nie może być rozłożone na dowolnie małe i równomierne kroki<sup>8</sup>. W związku z tym możliwość zaprojektowania rozwoju (opracowania prognoz, strategii) jest ograniczona. Z drugiej strony ludzie stale wyznaczają cele, kreują programy działania, oczekując ich realizacji. Ograniczona mierzalność rozwoju oznacza, że nawet precyzyjne prognozy i strategie miały ograniczoną przydatność w procesie decyzyjnym. Ponadto warto nadmienić, że obecnie pojęcie rozwoju (*development*) bywa często mylone z węższymi pojęciami wzrostu ekonomicznego (*growth*), czy związanymi z ideami liberalnymi doktrynami modernizacji (*modernization*) lub postępu (*progress*).

Podkreślone w tytule tego szkicu pojęcie bezpieczeństwa (łac. *sine cura, securitas*), obejmuje swym zakresem pojęciowym bezpieczeństwo wewnętrzne (rozumiane jako stabilność instytucji państwa) i zewnętrzne (rozumiane jako brak zagrożeń ze strony innych podmiotów stosunków międzynarodowych) danej jednostki politycznej<sup>9</sup>. Według Romana Kuźniara bezpieczeństwo oznacza brak zagrożenia dla istnienia, integralno-

<sup>6</sup> Tamże, s. 173–176.

<sup>7</sup> M. Kleiber, *Narodowy program Foresight – Polska 2020 jako metoda publicznej debaty o przyszłości kraju*, [w:] M. Kleiber, *Mądra Polska*, Warszawa 2015, s. 160–168.

<sup>8</sup> Por. J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

<sup>9</sup> R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 7–22.

ści, niezależności, tożsamości i zdolności do rozwoju danego państwa/podmiotu<sup>10</sup>. Bezpieczeństwo jest więc zarówno stanem zaspokojenia potrzeb i wartości społecznych, jak i procesem ich „zabezpieczania” przed rozmaitymi wyzwaniami, szansami i zagrożeniami<sup>11</sup>. Współczesna literatura definiuje kilka wymiarów bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne.

Podsumowując, kwestia bezpieczeństwa pojmowana jako stan i proces zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych wiąże znaczenia zdefiniowanych wyżej terminów. Zapewnianie bezpieczeństwa poprzez państwo w zmiennych warunkach czasoprzestrzennych wymaga bowiem strategii, opartej na diagnozie i prognozie zjawisk zaistniałych i rozwoju potencjalnych. Interesujący nas program foresight NPF 2020 był jedną z inicjatyw, które podjęły próbę wykorzystania zarysowanej siatki pojęciowej.

## Geneza badań prognostycznych w Polsce

Próby tworzenia długofalowych planów politycznych oraz prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego sięgają w Polsce czasów międzywojennych. Jednym z planów długofalowego zapewnienia bezpieczeństwa i rozwoju był projekt Centralnego Okręgu Przemysłowego i planu piętnastoletniego, ogłoszony przez E. Kwiatkowskiego w 1936 roku<sup>12</sup>. Po wojnie priorytet zyskała forsowna państwowa industrializacja<sup>13</sup>. Zdaniem planistów okresu międzywojennego i powojennego, dzięki zaprogramowaniu efektywnych działań państwa będzie można stworzyć wiarygodne fundamenty rozwoju gospodarczego.

Zastosowanie badań naukowych do analizy przeszłości pod kątem przewidywania przyszłości sięga połowy XX wieku. Termin *futurologia* wymyślony w 1943 roku, jako nazwa dla procesu „prognozowania

<sup>10</sup> R. Kuźniar, *Wstęp*, [w:] R. Kuźniar, B. Balcerowicz et al., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 15.

<sup>11</sup> Por. J. Stańczyk, *Usytuowanie bezpieczeństwa wśród celów uczestników stosunków międzynarodowych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013, s. 107–124; P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo w długofalowej strategii rozwoju kraju i strategiach sektorowych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013, s. 50–62.

<sup>12</sup> Z. Landau, W. Roszkowski, *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Warszawa 1995, s. 69–81.

<sup>13</sup> L.J. Jasiński, *Bliżej centrum czy na peryferiach? Polskie kontakty gospodarcze z zagranicą w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 249–275. Por. A. Leszczyński, *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1953–1980*, Warszawa 2013.

przyszłości człowieka”, zyskał na znaczeniu wraz z popularyzacją behawioryzmu, analizy systemowej i zastosowaniu filozofii pozytywizmu w naukach społecznych. Próba zbudowania obiektywnych, racjonalnych i przewidujących przyszłość nauk o człowieku była jednym z najbardziej optymistycznych projektów okresu zimnej wojny. Znaczenie w tym okresie zyskały również próby praktyczne stworzenia zespołów analitycznych, analizujących długookresowe trendy gospodarcze i technologiczne na potrzeby rządów. Pierwszą taką komórką był zespół *State Planning*, założony w 1947 roku przez George Kennana, mający na celu planowanie działań politycznych USA w kontekście międzynarodowym. Podobne zespoły powstały w Wielkiej Brytanii (1957), Kanadzie (1969), czy Francji (1973). Projekty te, jak ocenia Mirosław Sulek, były nieudane, ponieważ politycy oczekiwali raczej informacji bieżących, zamiast długofalowych prognoz, które trudno było przełożyć na język konkretnych praktyk<sup>14</sup>.

Futurologia zyskała globalny rozpęd po publikacji raportów Klubu Rzymskiego, takich jak: *Granice wzrostu* (1973), *Ludzkość w punkcie zwrotnym* (1977), czy *Przekraczanie granic* (1995). Ważną pracą stały się też *Megatrendy* J. Naisbitta, opublikowane w 1982 roku<sup>15</sup>. Istnienie organizacji międzynarodowych i globalnej sieci komunikacyjnej tworzyło kanały rozwoju współpracy i refleksji nad przyszłością. Zaczęły pojawiać się krajowe zespoły analizujące zmiany na świecie pod kątem strategii państw<sup>16</sup>. W Polsce w 1969 roku powstał m.in. Komitet Prognoz „Polska 2000”, który powołano przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Jak ocenił A. Karpiński, cechą powołanych w tamtym czasie zespołów prognostycznych był tzw. tradycyjne metody badania przyszłości, czyli opieranie się na wnioskach z przeszłości i ekstrapolacji danych z przeszłości w przyszłość (indukcja). Podejście to było krytykowane. Rozwój filozofii nauki, zapoczątkowany popularyzacją idei Karla Poppera (nie można przewidzieć przyszłego stanu wiedzy i zachowań społecznych) i Thomasa Kuhna (nauka stale się zmienia) doprowadził do sceptycyzmu względem prognoz futurologów. Znaczenie miał też głośny manifest liberalny Francisa Fukuyamy o znamienym tytule „Koniec historii”<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> M. Sulek, *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Warszawa 2010, s. 52–53.

<sup>15</sup> Zob. J. Naisbitt, *Megatrendy: dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

<sup>16</sup> A. Karpiński, *Jak tworzyć długookresową strategię...*, s. 115–119; M. Sulek, *Prognozowanie...*, s. 19–21.

<sup>17</sup> K. Popper, *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, Warszawa 1999, s. 52–55; T. Kuhn, *Dwa bieguny. Tradycja i nowatorstwo w badaniach naukowych*, Warszawa 1985, s. 407–411; F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.



Sceptycyzm wobec planowania i prognoz wyrażali też ekonomiści, nieufni wobec gospodarki planowej okresu PRL. Współczesne studia nad rozwojem podkreślają brak uniwersalizmu i wielość ścieżek rozwoju. Oznacza to, że i proces planowania nie może być traktowany jako autorytatywny i opierać się na indukcji.

Zdaniem filozofa i matematyka A. Whiteheada racjonalna refleksja nad przyszłością jest możliwa. Jej podstawą byłby właśnie *foresight*, czyli wysiłek analityczny (*insight*) polegający na dostrzeżeniu i zrozumieniu faktów, z których przyszłość się wyłoni. To prowadzi zaś do konkluzji, że te same fakty, rozwijając się, obrać mogą różne historyczne trajektorie<sup>18</sup>. Dlatego efektem procesu *Foresightu* nie jest jedna wizja przyszłości, ale zaprojektowanie alternatywnych scenariuszy przyszłości.

Przełom w pojmowaniu roli makrospołecznych badań prognostycznych przyniosły lata 90. XX wieku, które skupiły się na mniej autorytatywnych wizjach i ostrzeżeniach<sup>19</sup>. Pojawiły się dwa typy dokumentów. Z jednej strony były to wizje przyszłości, a z drugiej oficjalne strategie działania. Pierwsze miały charakter pozarządowy, drugie – rządowy. Wizje przyszłości pojawiły się w połowie lat 90. W 1995 roku w Polsce opublikowano Strategię „W perspektywie roku 2010”, a w 2000 roku dokument „Strategia rozwoju Polski do roku 2020”. Łącznie do momentu opublikowania wyników NPF 2020 opublikowano siedem prognoz<sup>20</sup>. Za pracami prognostycznymi stała Polska Akademia Nauk. Natomiast oficjalne strategie polityczne państwa polskiego korzystały zarówno z prac prognostycznych, jak i z priorytetów rządowych.

## Narodowy Program Foresight jako projekt prognostyczny w obszarze bezpieczeństwa

Ważnym instrumentem budowania wspomnianej orientacji strategicznej i stymulowania debaty o przyszłości stał się Narodowy Program Foresight Polska 2020, zapoczątkowany w 2004 r. przez Ministra Nauki i Informatyzacji. Zrealizowane zostało wówczas badanie pilotażowe w dziedzinie „Zdrowie i Życie”<sup>21</sup>. W 2006 r., decyzją Ministra Nauki

<sup>18</sup> Zintegrowane scenariusze rozwoju Polski do 2020, [w:] Wyniki Narodowego Programu Foresight 2020, Warszawa 2009, s. 12–14.

<sup>19</sup> A. Karpiński, *Jak tworzyć długookresową strategię...*, s. 118, 119.

<sup>20</sup> J. Kleer, *Wprowadzenie*, [w:] J. Kleer, A. Wierzbicki (red.), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, Warszawa 2009, s. 7–9.

<sup>21</sup> M. Kleiber, *Mądra Polska*, s. 160–168.

i Szkolnictwa Wyższego, podjęto kwestię realizacji programu NPF. Decyzja ta określała cele Programu, wśród których znalazło się: określenie wizji rozwojowej Polski do 2020 r.; zbliżenie zasad polskiej polityki naukowej do wymogów UE; kształtowanie polityki naukowej i innowacyjnej w kierunku Gospodarki Opartej na Wiedzy. Realizacji zadania podjęło się konsorcjum złożone z Instytutu Podstawowych Problemów techniki PAN, Pentor Research International oraz Instytut Nauk Ekonomicznych PAN. Za nadzór merytoryczny i naukowy przedsięwzięcia odpowiadał Panel Główny pod kierownictwem prof. Michała Kleibera.

Narodowy Program Foresight został ujęty, jako jedno z działań w zakresie wspierania innowacyjności, w dokumencie pt. „*Plan działań pro wzrostowych w latach 2003–2004*”. Wyniki uzyskane dzięki realizacji Narodowego Programu Foresight miały być wykorzystane w przygotowaniu nowego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013<sup>22</sup>. NPF obejmował 3 pola badawcze: *Zrównoważony Rozwój Polski*, *Technologie Informacyjne i Telekomunikacyjne* i *Bezpieczeństwo*. Kwestionariusze internetowe zawierające 113 tez (78 z pola *Zrównoważony Rozwój*, 15 z pola *Technologie Informacyjne i Telekomunikacyjne* i 20 z pola *Bezpieczeństwo*) wysłano do 9281 osób, w pierwszej rundzie wzięło udział 2833 osoby, a w drugiej 2560 osób. Około 70% ekspertów w samoocenie określiło swoją wiedzę jako wysoką lub średnią<sup>23</sup>.

W październiku 2008 roku program się zakończył. W efekcie opracowano 5 alternatywnych scenariuszy rozwoju Polski do 2020 roku. Przedstawiają one możliwe warianty rozwoju kraju w zależności od tego, w jaki sposób ujawnią się w rzeczywistości kluczowe rozpoznane czynniki (globalizacja i integracja europejska, reformy wewnętrzne, gospodarka oparta na wiedzy, akceptacja społeczna), których połączenie będzie miało decydujący wpływ na możliwości trwałego rozwoju. Trzy ze stworzonych scenariuszy rozwoju: *Skok cywilizacyjny*, *Twarde dostosowania*, *Trudna modernizacja* opisują różne warianty bezpiecznego i udanego wdrażania

<sup>22</sup> Narodowy Program Foresight „Polska 2020” – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/78b1ede52424d4304047c720757eb4c3.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/78b1ede52424d4304047c720757eb4c3.pdf), dostęp: 15.09.2017; *Narodowy Program Foresight Polska 2020*, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN <http://www.ippt.pan.pl/WWW/IPPT-oldhtml/foresight/foresight-narodowy.html> (dostęp: 20.09.2017).

<sup>23</sup> A. Kowalewska, J. Głuszyński (red.), *Zastosowanie metody Delphi w Narodowym Programie Foresight Polska 2020*, Warszawa, 2009; J. Głuszyński, A. Kowalewska, J. Szut, *Badanie eksperckie Delphi w Narodowym Programie Foresight Polska 2020. Doświadczenia i wnioski*, [w:] J. Kleer, A. Wierzbicki (red.), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, Warszawa 2009, s. 22–45.

polityk rozwoju, a dwa pozostałe: *Słabnący rozwój* i *Zapaść* przedstawiają negatywny rozwój sytuacji<sup>24</sup>.

**Tabela 1.** Scenariusze rozwoju Polski według Narodowego Programu Foresight 2020

	Integracja międzynarodowa	Reformy wewnętrzne	GOW	Akceptacja społeczna
Skok cywilizacyjny	+	+	+	+
Twarde dostosowania	+	+	+	–
Trudna modernizacja	–	+	+	+
Słabnący rozwój	+	+	–	–
Zapaść	–	–	–	–

Źródło: E. Bandyk, *Polska 2020. Spojrzenie z przyszłości*, s. 3 [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf).

Kolejnym ważnym rezultatem prac nad Narodowym Programem Foresight był pakiet rekomendacji w zakresie kierunków badań naukowych i rozwoju technologii, w skład których wchodziły: lista rekomendowanych technologii, lista rekomendowanych technologii o dużym potencjale rozwoju, lista rekomendowanych tematów badań dla nauk społeczno-ekonomicznych, rekomendowane działania systemowo-organizacyjne.

Dla niniejszej analizy wzięto pod uwagę pole *Bezpieczeństwo*. W skład tego pola wchodziły obszary, takie jak: *Bezpieczeństwo ekonomiczne (zewnętrzne i wewnętrzne)*, *Bezpieczeństwo intelektualne*, *Bezpieczeństwo socjalne*, *Bezpieczeństwo techniczno-technologiczne*, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*<sup>25</sup>. Wyznaczono więc inne obszary, niż popularne we wspomnianej teorii badań nad bezpieczeństwem. Niemal całkowicie pominięto kwestie militarno-polityczne oraz ekologiczne (te ostatnie zostały przeniesione do pola nt. zrównoważonego rozwoju). W polu „Bezpieczeństwo” wyznaczono dwie osie: reformy wewnętrzne (tj. modernizacja instytucji publicznych) oraz otoczenie zewnętrzne (trendy w rozwoju świata i Europy), które odniesiono do wspomnianych powyżej pięciu obszarów bezpieczeństwa<sup>26</sup>. W ramach dwu przecinających się osi przygotowano cztery warianty rozwoju sytuacji (zob. grafika 1). Dwa zakła-

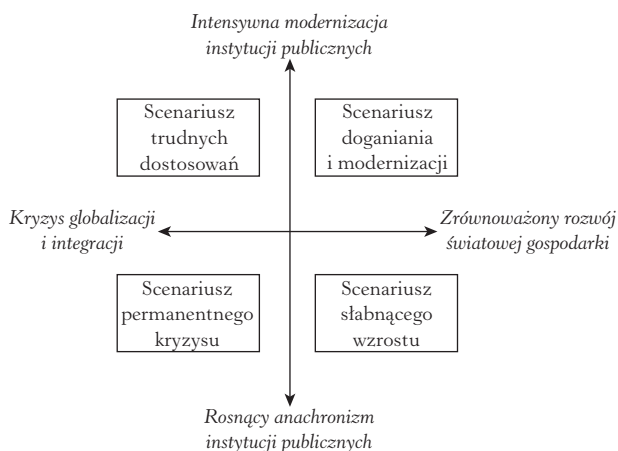
<sup>24</sup> E. Bandyk, *Polska 2020. Spojrzenie z przyszłości*, s. 2, 3, [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf) (dostęp: 10.09.2017).

<sup>25</sup> *Scenariusze w Polu Badawczym Bezpieczeństwo*, [w:] *Wyniki Narodowego Programu Foresight 2020*, Warszawa 2009, s. 224.

<sup>26</sup> Tamże, s. 226–230.

dają względnie pozytywny przebieg zdarzeń (modernizacja instytucji Polski w warunkach zarówno rozwoju, jak i kryzysu globalizacji), a dwa negatywny (anachronizm instytucji pogłębiający się w warunkach rozwoju gospodarki światowej lub kryzysu globalizacji).

**Grafika 1.** Scenariusze rozwoju Polski w polu badawczym „Bezpieczeństwo”



Źródło: *Scenariusze w Polu Badawczym Bezpieczeństwo*, [w:] *Wyniki Narodowego Programu Foresight 2020*, Warszawa 2009, s. 228.

Za najbardziej prawdopodobny w polu *Bezpieczeństwo* uznano „Scenariusz słabnącego wzrostu”. W opinii ekspertów sytuacja w gospodarce światowej do 2020 roku miała poprawić się, a tempo reform wewnętrznych pozostać niewielkie z powodu obaw elit przed niezadowolaniem społecznym<sup>27</sup>. Z perspektywy końca 2017 roku scenariusz ten nadal wydawał się realistyczny. Realizacja pozostałych scenariuszy była umiarkowanie prawdopodobna.

Opracowane scenariusze wynikały z analizy zdefiniowanych makropriorytetów. Przykładowo, w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego wzięto pod uwagę makropriorytety: zmiany układu sił w gospodarce światowej, status Polski w UE, dostępność i wykorzystanie surowców (zwłaszcza energetycznych), lukę technologiczną, rozwój kapitału ludzkiego, system finansowy w Polsce i zmiany strukturalne (sektory i własność) w polskiej gospodarce<sup>28</sup>. Zespoły panelowe NPF, na podstawie zebranych

<sup>27</sup> Tamże, s. 230, 231.

<sup>28</sup> M.A. Weresa, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski w 2020 r. w świetle wyników programu Foresight 2020*, [w:] J. Kleer, A. Wierzbicki (red.), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, Warszawa 2009, s. 46–50.

ankietowo opinii ekspertów i dostępnych danych, opracowywały analizy typu SWOT poszczególnych makropriorytetów. Bazą dla scenariuszy były zidentyfikowane w panelach dziedziny, grupujące czynniki wpływu na poszczególne makropriorytety (zob. tabela 2).

**Tabela 2.** Najważniejsze dziedziny wpływu na rozwój w podobszarach pola Bezpieczeństwo

	<b>Reformy wewnętrzne</b>	<b>Otoczenie zewnętrzne</b>
Bezpieczeństwo ekonomiczne	Zdolność absorpcji zmian demograficznych; Skala, charakter, efekty migracji; Skala poprawy systemu edukacyjnego i rozwoju kapitału ludzkiego; Skala poprawy stanu infrastruktury; Stopień bezpieczeństwa energetycznego; Skala redukcji luki technologicznej; Zmiana poziomu innowacyjności; Zdolność do przeciwstawiania się kryzysom w dziedzinie finansów	Rola Polski w gospodarce światowej; Rola Polski w UE; Dostępność kapitału i tempo procesów modernizacyjnych; Skala, charakter, efekty migracji; Szanse zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; Zdolność do przeciwstawiania się zjawiskom kryzysowym w dziedzinie finansów
Bezpieczeństwo intelektualne	Skala zachęt dla rozwoju potencjału intelektualnego Polski; Koszty ochrony własności intelektualnej; Zmiana roli kapitału intelektualnego w rozwoju (procesy GOW); Charakter udziału Polski w światowym procesie rozwoju potencjału intelektualnego	Skala zachęt dla rozwoju potencjału intelektualnego Polski; Koszty ochrony własności intelektualnej; Dostęp do potrzebnych technologii; Charakter udziału Polski w światowym procesie rozwoju potencjału intelektualnego
Bezpieczeństwo socjalne	Zdolność do absorpcji zmian w demografii; Stopień aktywności ekonomicznej, jakość zatrudnienia; Zachęty dla rozwoju i wykorzystania kapitału ludzkiego	Procesy migracyjne; Skala presji konkurencyjnej na globalnym rynku
Bezpieczeństwo techniczno-technologiczne	Wpływ rozwoju gospodarki na jakość życia; Zmiana roli kapitału intelektualnego w rozwoju; Charakter udziału Polski w światowym procesie rozwoju potencjału intelektualnego	Dostęp do potrzebnych technologii; Koszty ochrony i zmiany stanu środowiska w skali globalnej

Tabela 2. cd.

	Reformy wewnętrzne	Otoczenie zewnętrzne
Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	Stopień aktywności obywatelskiej; Wpływ rozwoju gospodarczego na jakość życia; Stopień artykulacji potrzeb społecznych; Wzajemne relacje instytucji rządowych, gospodarki i instytucji społeczeństwa obywatelskiego; Jakość instytucji demokratycznych i instytucji gospodarki rynkowej	Rozwój instytucji na poziomie ponadnarodowym; Jakość instytucji demokratycznych i gospodarki rynkowej w skali globalnej

Źródło: M.A. Weresa, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski w 2020 r. w świetle wyników programu Foresight 2020*, [w:] J. Kleer, A. Wierzbiński (red.), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, Warszawa 2009, s. 72–74.

W ramach rekomendacji w polu *Bezpieczeństwo* zdefiniowano kilka niedostatecznie wówczas rozpoznanych obszarów badawczych, które winny należeć do priorytetów analitycznych, w których kierunku winny rozwijać się studia nad bezpieczeństwem. Są to:

- analiza zjawisk rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji na poziomie przedsiębiorstw (mikro) oraz całej gospodarki (makro);
- analiza barier dla przedsiębiorczości, innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy;
- analiza modeli wzrostu gospodarczego, a w szczególności roli wzrostu opartego na klasycznych inwestycjach kapitałowych i wzrostu opartego na wiedzy;
- analiza procesów redukcji luki technologicznej w oparciu o import technologii (model dalekowschodni z lat 60. i 70.) i o rozwój własnego sektora B+R;
- analiza zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa (konsekwencji dla systemów emerytalnych, służby zdrowia, rynku pracy);
- analiza wpływu zmian instytucjonalnych na funkcjonowanie gospodarki polskiej;
- analiza procesu reform finansów publicznych i związków pomiędzy skalą i strukturą wydatków a rozwojem gospodarczym polski;
- analiza społecznych implikacji procesów głębokich reform gospodarczych;
- analiza zmian funkcjonowania UE i możliwych strategii działania Polski w procesie reform Unii<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> *Scenariusze w Polu Badawczym...*, s. 231–232.

Większość z powyższych priorytetów dotyczy zagadnień z obszaru bezpieczeństwa ekonomicznego i polityk publicznych. Panele ekspertów uznały zatem, że zagadnienia bezpieczeństwa będą priorytetowo badane raczej przez nauki ekonomiczne. Warto zauważyć, że wyodrębnione w 2011 roku z nauk wojskowych nauki o bezpieczeństwie związały się programowo i kadrowo raczej z naukami społecznymi i naukami o polityce, niż ekonomicznymi. O kwestii ekonomizacji nauk o bezpieczeństwie pisałem w innym miejscu<sup>30</sup>. Z perspektywy dekady od rozpoczęcia NPF 2020 należy podkreślić, że wiele z powyższych zagadnień zostało już podjętych w literaturze przedmiotu, w publikacjach związanych z bezpieczeństwem ekonomicznym<sup>31</sup>. Niemniej jednak prace i periodyki z zakresu nauk o bezpieczeństwie podejmują w większości problemy bezpieczeństwa politycznego, społecznego i militarnego<sup>32</sup>.

Narodowy Program Foresight Polska 2020 zapoczątkował liczne podobne inicjatywy. Do końca pierwszej dekady XXI wieku w Polsce zrealizowano kilkadziesiąt projektów tego typu. Przykładowo: *Foresight Kadr Nowoczesnej Gospodarki*, finansowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowany przez konsorcjum Instytutu Podstawowych Problemów Techniki PAN, Polskiej Izby Gospodarczej Zaawansowanych Technologii oraz SMG/KRC Poland Media S.A.; 18 projektów o charakterze regionalnym i branżowym współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”; 22 projekty o charakterze regionalnym i branżowym realizowanych w ramach Konkursu nr 1/2008, nr 2/2008, nr 1/2009 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z 2007-2013<sup>33</sup>.

Metoda *Foresight* znalazła szerokie zastosowanie w badaniach regionów, instytucji i firm. Przyczyniło się to do rozwoju tej metodyki, która

<sup>30</sup> T. Pawłuszko, *Polityka a bezpieczeństwo – uwagi o relacjach między dwoma obszarami badań*, [w:] R. Korzeniowski, P. Schmidt (red.) *Bezpieczeństwo w wymiarze soft power i hard power*, Olsztyn 2017, s. 133–146.

<sup>31</sup> K. Książopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011; K. Książopolski, K. Prońńska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Warszawa 2012; K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne – wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012; Tenże, *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego: ekonomia, prawo, zarządzanie*, Warszawa 2014; J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Warszawa 2014.

<sup>32</sup> Por. wiodące czasopisma „Bezpieczeństwo Narodowe” i „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”.

<sup>33</sup> J. Nazarko et al., *Badanie ewaluacyjne realizowanych w Polsce projektów foresight. Ekspertyza*, Białystok 2010.

została znacznie wzbogacona. Prowadzony dzięki środkom Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego serwis [www.foresight.pl](http://www.foresight.pl) wylicza i definiuje wśród metod *foresightu* m.in. analizę trendów, sieci antycypacyjne, systemy zdarzeń dyskretnych, analizy typu SWOTC i PEEST, warsztaty modyfikowane, konsultacje społeczne, czy modelowanie systemów<sup>34</sup>. Również i w obszarze bezpieczeństwa metody właściwe *foresightowi* zostały wykorzystane w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa i opracowywaniu Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego<sup>35</sup>. Tymczasem w niniejszym szkicu interesuje nas wykorzystanie ustaleń NPF w obszarze bezpieczeństwa w polskich strategiach rozwoju i temu poświęcony zostanie kolejny podrozdział.

## Narodowy Program Foresight a bezpieczeństwo w polskich strategiach rozwoju

Polska ustawa o zasadach polityki rozwoju została przyjęta w 2006 roku, a więc w okresie przygotowań do realizacji programu NPF 2020<sup>36</sup>. Jej kontekst był bardzo szeroki. Wejście Polski w struktury europejskie przyczyniło się do wzrostu zainteresowania zarówno rozwojem społeczno-gospodarczym, jak i jego planowaniem. W okresie przedakcesyjnym priorytety rządowe były zasadniczo czytelne – transformacja ustroju gospodarczego i politycznego, następnie zaś integracja z transatlantyckimi strukturami międzynarodowymi, uosabianymi przez Unię Europejską i Organizację Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Uczestnictwo w zachodnioeuropejskich projektach integracyjnych wymagało przyjęcia tysięcy przepisów prawnych i zmian w strukturze instytucjonalnej kraju. W polskim dyskursie po akcesji do Unii Europejskiej pojawiły się wyraźne potrzeby definiowania dalszej strategii państwa. Uczestnictwo w NATO i UE stało się faktem. Kolejnym celem stał się *de facto* rozwój społeczno-gospodarczy, służący „dogonieniu” poziomu zamożności Europy Zachodniej (czy też państw UE-15). Zagadnienie bezpieczeństwa było jednak rzadziej podnoszone w badaniach nad rozwojem. Powiązано je głównie z kwestią energii i ruchu drogowego.

<sup>34</sup> *Metody Foresightu*. Foresight.pl <http://www.foresight.pl/metody-foresightu.html> (dostęp: 20.09.2017).

<sup>35</sup> Por. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658.



*Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* została przyjęta 29 listopada 2006 r. i stała się pierwszym dokumentem strategicznym nowego typu. Dokument został stworzony na okres 9 lat, jednak co najmniej raz na cztery lata miał być poddawany okresowej aktualizacji. Unia Europejska nie nakazuje państwom członkowskim posiadania formalnej strategii rozwoju. Niemniej jednak, na współzależność SRK z obecnością Polski w UE wskazuje sam fakt zestawienia jej realizacji z unijną perspektywą finansową na lata 2007–2013. Założenia SRK sięgały roku 2015, ponieważ zgodnie z zasadą  $n+2$ , projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej realizowane były do 2013 r., ale mogły być rozliczane do roku 2015. Autorzy strategii wskazywali, że dokument był odpowiedzią na zachodzące procesy globalizacji i założenia Strategii Lizbońskiej<sup>37</sup>. Wymusiły one konieczność rozwoju potencjału polskich regionów i wzrost kwalifikacji ludności, aby zbliżyć Polskę do standardów najlepiej rozwiniętych państw członkowskich UE i poprawić jej konkurencyjność na arenie międzynarodowej.

SRK 2007–2015 nie wspomina o programie NPF. Kwestia bezpieczeństwa jest wspomniana w kontekście: poczucia bezpieczeństwa (s. 25), obrotu gospodarczego (s. 32), bezpieczeństwa energetycznego (s. 39), bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (s. 52–53), bezpieczeństwa kontaktów prywatnych (s. 70), bezpieczeństwa powszechnego/Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku (s. 80, 102) i bezpieczeństwa drogowego i morskiego (s. 105). Pojęcie bezpieczeństwa przypisane jest do różnych kwestii społeczno-gospodarczych.

W lipcu 2009 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała raport Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*<sup>38</sup>. Autorzy dokumentu jednokrotnie powołali się na program NPF 2020 (s. 372), który stanowił dla nich inspirację do projektowania własnego podejścia. Dokument skupia się na bezpieczeństwie społecznym (zwłaszcza w kwestii zatrudnienia), drogowym i energetycznym, którym poświęcono całe rozdziały. Ten liczący blisko 400 stron raport stał się podstawą dla zaprojektowania polskiej doktryny rozwoju, której wyrazem stał się kolejny raport *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w lipcu 2011 roku<sup>39</sup>. Dokument ten doprowa-

<sup>37</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

<sup>38</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>39</sup> *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

dził do stworzenia systemu pojęć i instytucji rozwojowych na niespotykaną wcześniej skalę. Strukturę strategii rozwojowych tworzyć miało łącznie kilkanaście dokumentów przyjmowanych w licznych agendach wykonawczych państwa. Podstawowym dokumentem nowego systemu stała się tzw. strategia średniookresowa – Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SRK 2020) – *Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. Pomimo obowiązywania SRK 2007–2015 kolejny rząd postanowił przyjąć nowy dokument. Przyczyną tego były pojawiające się wciąż nowe wyzwania (np. kryzys gospodarczy po 2008 roku)<sup>40</sup>.

Głównym celem SRK 2020 było wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawa jakości życia ludności. Strategia zakłada trzy priorytety: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna. Dołączonych do SRK 2020 zostało 9 strategii zintegrowanych, które mają za zadanie przyczynić się do realizacji celów założonych w SRK 2020, rozwijać i uszczegóławiać reformy w niej wskazane. Dokument wspomina o zastosowaniu metody *foresight* dla budowy społecznego konsensu w zakresie polityki rozwoju (s. 48) i planowaniu rozwoju technologicznego (s. 75). Termin „bezpieczeństwo” występuje w SRK 2020 wielokrotnie, głównie w kontekście bezpieczeństwa obywateli (s. 135) i bezpieczeństwa energetycznego (s. 90–103), a także bezpieczeństwa drogowego (s. 44–50, 105–108), zdrowotnego i żywnościowego (s. 50–51), ekologicznego i technologicznego (s. 51–52), wewnętrznego (s. 52–53). Wspominane jest również bezpieczeństwo produkcji i transakcji (s. 66–67) i regulacji rynku pracy (koncepcja *flexicurity*, s. 79). Dokument wspomina o bezpieczeństwie ponad 50 razy, często cytując zapowiadane strategie sektorowe. Pojęcie stosowane jest zwykle w sposób przemyślany i nie służy do zastępowania innych słów. Autorzy strategii wprost wiążą kwestię bezpieczeństwa z kwestią rozwoju gospodarczego.

Nawiązującym do wspomnianego wyżej raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* była *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030. Trzecia fala nowoczesności*, opracowana przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2013 roku<sup>41</sup>. Określała ona długookresowe cele państwa, które mają

<sup>40</sup> *Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Warszawa 2012.

<sup>41</sup> *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długofalowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

poprawić jakość życia mieszkańców Polski, a także przyczynić się do modernizacji kraju i wzrostu innowacyjności. Kluczowymi priorytetami tej strategii były: innowacyjność (modernizacja), terytorialnie zrównoważony rozwój (dyfuzja) i efektywność i sprawność państwa. W przeciwieństwie do raportu z 2009 roku dokument nie odwołuje się już do programu NPF 2020, a termin „bezpieczeństwo” kojarzy z kwestiami bezpieczeństwa obywatela (s. 126, 130) i zagadnieniami energii i klimatu. Wspominane są: bezpieczeństwo finansów (s. 64), żywnościowe (s. 31, 122), ruchu drogowego (s. 124) i socjalne (zwłaszcza w kwestii zdrowia i zatrudnienia, s. 46, 77). W kontekście bezpieczeństwa postrzegana jest stabilność prawa (s. 128). Dominują jednak zagadnienia energetyczne.

Ostatnim przeanalizowanym dokumentem jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, przyjęta w lutym 2017 roku (SOR)<sup>42</sup>. Trzyletni okres obowiązywania strategii jest bardzo krótki, toteż rozszerzenie perspektywy wydaje się zasadne dla podtrzymania nazwy strategii. Dokument wspomina o analizach typu *foresight* dwukrotnie, w celu podkreślenia potrzeby monitoringu rozwoju technologicznego (*foresight* technologiczny). *Foresight* nie jest tu wiązany wprost z kwestią bezpieczeństwa. Sam termin „bezpieczeństwo” pojawia się w SOR wielokrotnie. Bezpieczeństwo ponownie wiązane jest z kwestią rozwoju (s. 41), gospodarką (s. 45), cyberbezpieczeństwem (s. 49), energią (s. 59), żywnością (s. 78, 83–84, 148), bezpieczeństwem finansów (s. 97, 185), społecznym (s. 99, 123), osobistym (s. 116). Pojawiają się również terminy, takie jak bezpieczeństwo dochodu i zatrudnienia (s. 126), czy mieszkańców (s. 172). Podkreślone jest bezpieczeństwo prawne i publiczne (s. 180–184). Nowym terminem jest „bezpieczeństwo danych”, wiązane z bezpieczeństwem technologicznym (s. 221–224) oraz „bezpieczeństwo towarów”, łączone z bezpieczeństwem ruchu (s. 228–235, 236–238). SOR posiada osobny dział zatytułowany „Bezpieczeństwo narodowe” (s. 267), co jest rozszerzeniem w stosunku do poprzednich strategii. Pojęcie bezpieczeństwa występuje tam kilkadziesiąt razy, z naciskiem na bezpieczeństwo ekonomiczne i wzmiankowane wcześniej zastosowania tego terminu (choć pojawia się także np. bezpieczeństwo dokumentów i edukacja w zakresie bezpieczeństwa i postaw patriotycznych). Stałe miejsce w słowniku polskich strategii rozwoju posiada „bezpieczeństwo energetyczne”. W ramach SOR termin bezpieczeństwo występuje bardzo często w powiązaniu z wieloma desygnatami,

<sup>42</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.

co powoduje, że dokument niekiedy jest nieczytelny. Podobnie jak pozostałe strategie, SOR w ograniczonym stopniu odwołuje się do zagranicznych czynników rozwoju i bezpieczeństwa. W przeciwieństwie do NPF wspomniane strategie nie tworzą też ścisłych scenariuszy. Oznacza to, że ewaluacja polskich strategii rządowych jest i będzie utrudniona, pomimo, że autorzy np. strategii *Polska 2030* i *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* opracowali liczne metodyki ocen wdrażania strategii.

## Podsumowanie

Na potrzeby artykułu dokonano kolejno przeglądu podstawowych kategorii pojęciowych, opisano specyfikę metody foresight i programu NPF 2020 pod kątem kwestii bezpieczeństwa oraz przeanalizowano obecność kategorii bezpieczeństwa w polskich strategiach rozwoju. Podsumowując zebrane próbki analizy należy stwierdzić, że Narodowy Program Foresight Polska 2020 współtworzył w Polsce potrzebę projektowania rozwoju społeczno-gospodarczego i uczynił proces projektowania strategii ważnym problemem politycznym. Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku zrealizowano wiele analiz z wykorzystaniem metodyk heurystycznych. NPF wyodrębnił też kwestię bezpieczeństwa jako jeden z kluczowych obszarów badawczych. Jednak omówione polskie strategie rozwoju z lat 2006–2017 nie odnoszą się szerzej do dorobku polskich studiów prognostycznych i badań nad przyszłością. Wątki scenariuszy rozwoju i zagrożeń bezpieczeństwa zarysowane w NPF zyskały niewielki odzew w strategiach rządowych. Samo pojęcie bezpieczeństwa jest w nich pojmowane dość chaotycznie. Bezpieczeństwo w polskich strategiach rozwoju jest definiowane przede wszystkim jako możliwości zapewnienia warunków realizacji tych strategii i sposoby reagowania na zakłócenie zdefiniowanych interesów państwa.

Wnioski płynące z NPF 2020 wskazują, że *foresight*, jako ekspercka diagnoza i prognoza przyszłości, jest dobrą metodą analizowania zmian społecznych w skali makro. Państwo korzysta bowiem z dużej próby ekspertów branżowych, którzy lepiej niż urzędnicy rozpoznają realia i trendy rynkowe gałęzi przemysłu i usług, także w perspektywie międzynarodowej. Strategie rządowe często podkreślają wagę konsultacji społecznych, współpracy z ekspertami, ale proces ich wdrażania zdradza ograniczone zainteresowanie rządzących, jeśli chodzi o ewaluację zadeklarowanych programów. Jest to problem decyzyjny bardzo istotny z punktu widzenia gospodarki opartej na wiedzy. Większość polskich strategii nie została

nigdy całkowicie wdrożona i oceniona. Pewnym sukcesem była jedynie budowa COP w okresie jeszcze przedwojennym oraz plan odbudowy z okresu powojennego. Zjawisko to zasługuje na osobne opracowanie.

Kluczowym dla kwestii bezpieczeństwa obszarem w rzeczonych strategiach jest bezpieczeństwo energetyczne i ekonomiczne, co podtrzymuje wątek ekonomizacji kwestii bezpieczeństwa, zarysowany w NPF 2020. Rośnie też znaczenie bezpieczeństwa społecznego. Autorzy strategii nie podnoszą zaś kwestii bezpieczeństwa militarnego, gdyż uznają, że dzięki członkostwu w NATO Polska jest krajem stosunkowo bezpiecznym w sferze polityczno-militarnej. Na znaczeniu zyskują za to problemy technologiczne (cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo danych) i decyzyjne (polityka rozumiana jako *policy*). Zauważalne są dwa trendy – z jednej strony mnoży się zastosowania terminu „bezpieczeństwo”, co jest krokiem w złą stronę. Z drugiej strony próbuje się stan/poziom bezpieczeństwa zmierzyć, co w kontekście strategii i prognoz jest dobrym ruchem. Analizowane strategie borykają się z brakiem precyzyjnej definicji szans, wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa, umożliwiającej planowe diagnozowanie, reagowanie i prognozowanie zmian społecznych.

W kontekście omówionych zagadnień należy zwrócić również uwagę na pojemność i otwartość procesu *foresight*, która może być wykorzystana w studiach społecznych, tworzących analizy, diagnozy i prognozy zjawisk i procesów społecznych. Na podkreślenie zasługują zwłaszcza metodyki heurystyczne, ponieważ powszechny dostęp do danych i liczne kanały komunikacji umożliwiają szerokie konsultacje prac badawczych, np. wykorzystujących studia przypadku. Zainteresowanie metodyką jest w polskich naukach społecznych wciąż niewielkie, choć wydaje się, że jej zastosowanie, na przykład w badaniach bezpieczeństwa, pozycji politycznej, czy konkurencyjności międzynarodowej, byłoby możliwe.

## STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje zagadnienie ujęcia problemu bezpieczeństwa państwa w „Narodowym Programie Foresight Polska 2020” w dziesięć lat po jego zakończeniu. Program ten opracowano w pierwszej dekadzie XXI wieku w celu zaprojektowania scenariuszy działania i modernizacji państwa w kontekście naukowych prognoz rozwoju technologii i gospodarki do roku 2020. W projekcie wzięły udział tysiące ekspertów z różnych dziedzin wiedzy. Jednym z kluczowych zagadnień NPF było bezpieczeństwo. Tekst podejmuje zatem kolejno kwestie znaczenia bezpieczeństwa w NPF, planowania rozwoju w Polsce w kontekście NPF, zarysu metodyki *foresight*

oraz efektów jej zastosowania w prognozowaniu zagrożeń bezpieczeństwa z perspektywy minionej dekady.

*Tomasz Pawłuszko*

## ISSUE OF SECURITY IN THE NATIONAL FORESIGHT PROGRAMME “POLAND 2020” IN PERSPECTIVE OF THE POLISH DEVELOPMENT STRATEGIES

Article explores the issue of security in the National Foresight Programme 2020 in Poland. This programme has evolved in the first decade of the 21st century in order to provide scenarios for state modernization in the context of technological and economic changes until 2020. In this programme thousands of experts were engaged. One of the crucial problems raised during NFP 2020 was security. In this paper I analysed several problems: importance of the security issue in NFP 2020, methodology of foresight and its usage in analysis of security threats in contemporary Polish strategies of development.

**KEY WORDS:** *foresight, development, security, strategy, advocacy*

## Bibliografia

### Dokumenty

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658.
- Foresight.pl <http://www.foresight.pl/metody-foresightu.html> (dostęp: 20.09.2017).
- Narodowy Program Foresight „Polska 2020”* – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/78b1ede52424d4304047c720757eb4c3.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/78b1ede52424d4304047c720757eb4c3.pdf) (dostęp: 15.09.2017).
- Narodowy Program Foresight Polska 2020*, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, <http://www.ippt.pan.pl/WWW-IPPT-oldhtml/foresight/foresight-narodowy.html> (dostęp: 20.09.2017).
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długofalowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

*Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

*Wyniki Narodowego Programu Foresight 2020*, Warszawa 2009.

### Literatura

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

Beaufre A., *Wstęp do strategii*, Warszawa 1963.

Bendyk E., *Polska 2020. Spojrzenie z przyszłości*, [http://www.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013\\_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013_05/60ae15db0ec9b590e5533e392e7c2a91.pdf) (dostęp: 10.09.2017).

Cieślak M. (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Warszawa 1997.

Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.

Jasiński L.J., *Bliżej centrum czy na peryferiach? Polskie kontakty gospodarcze z zagranicą w XX wieku*, Warszawa 2011.

Karpiński A., *Jak tworzyć długookresową strategię dla kraju i regionu*, Warszawa 2002.

Kleer J., Wierzbicki A. (red.), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, Warszawa 2009.

Kleiber M., *Mądra Polska*, Warszawa 2015.

Kowalewska A., Głuszyński J. (red.), *Zastosowanie metody Delphi w Narodowym Programie Foresight Polska 2020*, Warszawa 2009.

Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993.

Księżopolski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.

Księżopolski K., Pronińska K. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Warszawa 2012.

Kuhn T., *Dwa bieguny. Tradycja i nowatorstwo w badaniach naukowych*, Warszawa 1985.

Kuźniar R., Balcerowicz B. et al., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012.

Landau Z., Roszkowski W., *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Warszawa 1995.

Leszczyński A., *Skok w nowoczesność. Polityka wzrostu w krajach peryferyjnych 1953–1980*, Warszawa 2013.

Mickiewicz P., *Bezpieczeństwo w długofalowej strategii rozwoju kraju i strategiach sektorowych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013.

Naisbitt J., *Megatrendy: dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Poznań 1997.

Nazarko J. et al., *Badanie ewaluacyjne realizowanych w Polsce projektów foresight. Ekspertyza*, Białystok 2010.

Pawłuszko T., *Polityka a bezpieczeństwo – uwagi o relacjach między dwoma obszarami badań*, [w:] Korzeniowski R., Schmidt P. (red.), *Bezpieczeństwo w wymiarze soft power i hard power*, Olsztyn 2017.

Płaczek J. (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Warszawa 2014.

Popper K., *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, Warszawa 1999.

Raczkowski K. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne – wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012.

Raczkowski K. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego: ekonomia, prawo, zarządzanie*, Warszawa 2014.

Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

Stańczyk J., *Usytuowanie bezpieczeństwa wśród celów uczestników stosunków międzynarodowych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013.

Sulek M., *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Warszawa 2010.

Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86).

Marek Madej

## Lokomotywy i gapowicze. Problem podziału obciążeń w NATO a funkcjonowanie Sojuszu po 2014 r.

SŁOWA KLUCZOWE:

NATO, sojusze, dobro publiczne, rozkład obciążeń, wydatki wojskowe

### Wstęp

Problem rozkładu obciążeń (*burden-sharing*), a więc dystrybucji kosztów oraz korzyści między poszczególnymi uczestnikami, stanowi jeden z centralnych problemów funkcjonowania każdego sojuszu. Także w NATO debaty na ten temat nie są niczym nowym, przy czym w zasadzie od samego jego powstania przyjmowały one zazwyczaj postać sporu między USA a ich partnerami z Europy o to, do jakiego stopnia niesprawiedliwie z amerykańskiej perspektywy rozkładają się koszty i korzyści działania Sojuszu. Dyskusje te nasiliły się zwłaszcza w ostatniej dekadzie, częściowo w wyniku wzrostu aktywności ekspedycyjnej NATO (a w konsekwencji kosztów jego funkcjonowania), częściowo w następstwie kryzysu ekonomicznego z 2008 r., który szczególnie mocno dotknął właśnie państwa transatlantyckie, zmuszając do większej wstrzemięźliwości w wydatkach obronnych, a tym samym uwypuklając wszelkie dysproporcje w ponoszonych kosztach (ale też uzyskiwanych korzyściach) między sojusznikami. Niemniej dopiero zmiana sytuacji geostrategicznej NATO w następstwie konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 r. skłoniła sojuszników do podjęcia, niezależnie od utrzymujących się między nimi różnic w ocenie stopnia „sprawiedliwości” rozłożenia kosztów funkcjonowania NATO, konkretnych działań zmierzających do przekształcenia



dotychczasowego modelu dystrybucji obciążeń w organizacji, w nadziei na wzmocnienie zarówno spójności przymierza, jak i zwiększenie jego efektywności. Wyrazem tego były decyzje szczytu NATO w Newport w 2014 r., dotyczące zwiększenia nakładów na obronność przez państwa członkowskie.

Celem tego artykułu, prócz przybliżenia teoretycznych ram badań nad problemem *burden-sharing* w sojuszach, jest analiza przebiegu tych wysiłków, jak i ich dotychczasowych rezultatów, a przede wszystkim ocena skali partycypacji poszczególnych sojuszników w podjętych od walityjskiego spotkania inicjatywach oraz perspektyw realizacji przez NATO uzgodnionych wówczas zobowiązań, zwłaszcza w świetle ich wpływu na efektywność organizacji w realizacji jej podstawowych misji, w tym zadań związanych z obroną zbiorową członków.

## Ramy teoretyczne rozważań o podziale obciążeń

Głębszą refleksję teoretyczną na temat rozkładu obciążeń w sojuszach zainicjowały badania M. Olsona i R. Zeckhausera<sup>1</sup>. Zgodnie z zaproponowaną przez nich ekonomiczną teorią sojuszy, w tego rodzaju strukturach międzynarodowych widzieć należy dostarczyciela dobra publicznego, jakim jest bezpieczeństwo członków. Badając funkcjonowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego w jego ówczesnej fazie rozwoju, a więc w okresie obowiązywania koncepcji strategicznej określanej jako doktryna zmasowanego odwetu (zakładającej – w uproszczeniu – masową nuklearną odpowiedź NATO na jakąkolwiek agresję na sojuszników, także dokonaną z użyciem wyłącznie środków konwencjonalnych), uznali oni, iż bezpieczeństwo uzyskiwane poprzez zawiązanie przymierza należy traktować jako czyste dobro publiczne (*pure public good*). Takie dobro charakteryzuje się zaś przede wszystkim dwiema cechami. Po pierwsze, jest ono nieekskluzywne, gdyż po uzyskaniu staje się ono powszechnie dostępne i nie można uzależnić możliwości korzystania z niego przez dany podmiot – np. członka sojuszu – od skali jego wkładu w wytworzenie tego dobra. Innymi słowy, niemożliwe jest wyłączenie z dostępu do dobra określonego podmiotu nawet wówczas, gdy nie przyczynia się on w żadnej mierze do jego powstania, gdyż koszt takiego działania byłby zbyt wysoki dla pozostałych podmiotów z niego korzystających i mógłby nawet grozić

---

<sup>1</sup> M. Olson, R. Zeckhauser, *An economic theory of alliances*, „Review of Economics and Statistics” 1966, nr 3.

utrata samego dobra. W wypadku sojuszy oznacza to, iż nawet sojusznik wnoszący do przymierza niewiele lub wręcz nic uczestniczy w powstałym dzięki porozumieniu dobru – tj. bezpieczeństwie – a pozbawienie go dostępu do tego przywileju wymagałoby działań oznaczających ryzyko utraty bezpieczeństwa przez pozostałych uczestników koalicji<sup>2</sup>.

Po drugie, czyste dobro publiczne jest niekonkurencyjne w tym sensie, iż jego konsumpcja przez jeden z podmiotów nie ogranicza możliwości korzystania z niego przez pozostałych uczestników. Jeśli więc jeden z sojuszników byłby dzięki udziałowi w sojuszu bezpieczny, to nie wpływałoby to negatywnie na stopień uzyskiwanego tą drogą bezpieczeństwa przez pozostałych sojuszników, co tym samym dodatkowo zmniejsza wolę „odcinania” ewentualnych „gapowiczów” od dostępu do dobra – bezpieczeństwa.

Te cechy czystego dobra publicznego wskazują według Olsona i Zeckhausera, iż przy rozkładzie obciążeń w sojuszach, przynajmniej takich jak NATO (a więc o dużej różnicy potencjałów między sojusznikami), rozkład kosztów będzie bardzo nieproporcjonalny i przyjmie postać „wykorzystywania silnych przez słabych”. Ci pierwsi bowiem, jako zainteresowani uzyskaniem danego dobra – bezpieczeństwa – i zdolni do jego wytworzenia, a równocześnie pozbawieni możliwości wykluczenia pozostałych, słabszych członków z dostępu do niego bez ryzyka utraty samego dobra (bezpieczeństwa), ale też nie tracący nic w następstwie faktu, iż ze stworzonych przez nich gwarancji korzystają też inni, będą produkować takie dobro niezależnie od wkładu pozostałych partnerów, pozwalając im na „jazdę na gapę” (*freeriding*).

W chwili publikacji artykułu Olsona i Zeckhausera, tzn. w okresie obowiązywania strategii zmasowanego odwetu, funkcjonowanie tego przymierza zdawało się potwierdzać przedstawione w nim ustalenia. USA, tworząc parasol nuklearny nad sobą rozciągnęły go – niejako przy okazji, gdyż nie było to warunkiem jego budowy – także nad sojusznikami, on zaś gwarantował wszystkim bezpieczeństwo niezależnie od ponoszonych przez poszczególnych beneficjentów kosztów. Co więcej, same USA nie mogły wycofać się z gwarancji bezpieczeństwa dla sojuszników bez ryzyka utraty możliwości skutecznego odstraszenia od ataku także na własne terytorium dzięki groźbie nuklearnej zmasowanej odpowiedzi. W tym sensie były więc przez słabszych partnerów eksploatowane.

Z czasem jednak zarówno ewoluująca praktyka NATO w kwestii odstraszenia nuklearnego, jak i pogłębione badania nad specyfiką soju-

<sup>2</sup> Por. G. Kozłowski, *Finanse NATO*, Bellona, Warszawa, bdw, s. 196, 197.

szy zaczęły podważać zasadność, zwłaszcza zaś uniwersalność ustaleń Olsona i Zeckhausera, a szczególnie ich założenie o pełnej „czystości” dobra publicznego, jakim jest uzyskiwane dzięki sojuszowi bezpieczeństwa. Wraz bowiem z wprowadzeniem od 1967 r. przez NATO doktryny elastycznej odpowiedzi, znoszącej automatyzm użycia broni jądrowej i różnicującej intensywność reakcji Sojuszu od skali i formy samej agresji, bezpieczeństwo jako dobro stało się w jakimś stopniu podzielne i ekskluzywne (w poszczególnych sytuacjach, przy zróżnicowaniu sposobu reakcji na atak, nie wszyscy członkowie mogli korzystać z gwarancji bezpieczeństwa w tej samej mierze choćby ze względów technicznych – rozmieszczenie sił sojuszniczych na obszarze traktatowym, czas potrzebny na odpowiednie ich przesunięcia itd.). Dodatkowo Olson i Zeckhauser nie uwzględniali należycie w badaniach możliwości presji wewnętrznej w sojuszu ze strony jego największych członków (w świetle ich teorii zarazem najbardziej obciążonych) na pozostałych, mniej zaangażowanych sojuszników, zmuszonych jednakże do liczenia się z groźbą opuszczenia (*abandonment*) w chwili zagrożenia przez niezadowolonych z ich wkładu partnerów<sup>3</sup>. Wreszcie pomijali oni też fakt, iż uczestnictwo w sojuszu może dla każdego z członków wiązać się także z dodatkowymi korzyściami (np. większa bliskość powiązań z wybranymi partnerami, zyski gospodarcze itd.), o charakterze dóbr prywatnych (tzn. uzyskiwanych tylko przez niektóre państwa członkowskie), co powinno stymulować mniejszych sojuszników do większego wkładu w utrzymanie przymierza. Dało to asumpt do analiz poziomu „czystości” dobra publicznego w postaci bezpieczeństwa uzyskiwanego dzięki sojuszom, wizji tegoż bezpieczeństwa jako „dobra klubowego” (a więc do którego dostęp można było poszczególnym uczestnikom ograniczać), jak i koncepcji rezultatów uczestnictwa w sojuszu jako tzw. *joint product* (w postaci wielu różnych korzyści o różnym stopniu publiczności, dostępnych w różnym stopniu poszczególnym członkom)<sup>4</sup>. I choć nie oznaczało to całkowitego podważenia hipotezy „eksploatacji silnych przez słabych”, gdyż powszechnie zgadzano się, iż wkład największych członków, jako decydujący, jest nieproporcjonalnie większy niż pozostałych uczestników, to jednak skłaniało do sądu, iż ci drudzy nie zawsze będą okazywać się jedynie „pasażerami na gapę”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Por. J. Ringsmose, *NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War*, „Contemporary Security Policy” 2010, t. 31, nr 2, s. 319–338.

<sup>4</sup> B. Zyla, *Sharing the Burden? NATO and its Second-tier Powers*, Toronto 2015, s. 27, 28.

<sup>5</sup> J. Lepgold, *NATO's Post-Cold War Collective Action Problem*, „International Security” 1998, t. 23, nr 1, s. 87.

Ciekawe i godne uwagi spostrzeżenia odnośnie charakteru dóbr publicznych „produkowanych” współcześnie przez sojusze poczynił duński badacz Jens Ringsmose. Zauważył on, na bazie analizy stopnia i charakteru zaangażowania członków NATO w jego misje ekspedycyjne, iż podczas, gdy tradycyjne funkcje Sojuszu związane ze zbiorową obroną prowadzą do wytworzenia dobra (bezpieczeństwo) o charakterze klubowym, to misje nietradycyjne, służące stabilizacji sytuacji międzynarodowej, kreują dobro (czyli bezpieczeństwo systemu międzynarodowego) o cechach bliskich czystemu dobru publicznemu. To zaś, niezależnie od wyjaśnienia przyczyn angażowania się mniejszych sojuszników w misje ekspedycyjne Sojuszu<sup>6</sup>, pozwala uznać, iż wraz z ewolucją relacji wewnątrz NATO w kierunku wzrostu rangi funkcji tradycyjnych w następstwie rozpoczętego w 2014 r. konfliktu na Ukrainie oraz jego implikacji dla bezpieczeństwa europejskiego, spodziewać się należy bardziej proporcjonalnego rozkładu obciążeń między sojusznikami.

## Problem pomiaru

Jednym z najpoważniejszych pytań w debatach nad rozkładem obciążeń w każdej organizacji, nie tylko w NATO, pozostaje kwestia samego pomiaru ponoszonych przez poszczególnych uczestników ciężarów. Znalezienie wskaźnika w pełni mierzalnego, obiektywnego i umożliwiającego rzetelne porównania, a zarazem pozwalającego oddać złożoność zaangażowania i korzyści poszczególnych członków (a w konsekwencji komplikację samego problemu), jest wyjątkowo trudne. Stosunkowo najczęściej, zarówno w pracach badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, jak i politycznych debatach wokół niego, przywołuje się wspomniane już wcześniej wskaźniki ekonomiczne, zwłaszcza dane odnoszące się do skali wydatków obronnych poszczególnych państw. Przeważnie chodzi tu bądź o wielkość tych nakładów w wartościach bezwzględnych (czyli innymi słowy wielkość budżetu obronnego danego kraju), bądź też – stosowany zdecydowanie częściej, jako wskaźnik bardziej zobiektywizowany – ich udział w PKB poszczególnych państw.

<sup>6</sup> Choć ustalenia Olsons i Zeckhausera sugerowałyby w ich wypadku wybór opcji „gapowicza” i korzystanie z tak budowanej stabilności bez istotnego wkładu w jej uzyskanie, to do zaangażowania stymulowała te państwa zapewne obawa o trwałość i wiarygodność zobowiązań USA jako największego sojusznika do zbiorowej obrony pozostałych członków w sytuacji, gdy nie włączaliby się oni w inne misje leżące w interesie Waszyngtonu. Por. J. Ringsmose, *NATO Burden-Sharing Redux...*

Ten ostatni wskaźnik ma szereg zalet, istotnych zwłaszcza w ramach politycznych dyskusji będących przedmiotem uwagi opinii publicznej. Cechuje go względna prostota, mierzalność, a nade wszystko łatwość dokonywania na jego podstawie porównań, co ostatecznie nadaje tego rodzaju zestawieniom niemałą wartość nie tylko analityczną, ale też – co ważne w kontekście sporów międzysojuszniczych o „sprawiedliwość” rozkładu obciążeń – perswazyjną. Równocześnie jednak można wskazać poważne wady odwoływania się do udziału wydatków obronnych danego państwa w jego PKB jako miernika stopnia zaangażowania w działania sojusznicze, a w konsekwencji jako narzędzia do pomiaru rozkładu obciążeń w sojuszu oraz stopnia jego „słuszności” czy też „sprawiedliwości”. Przede wszystkim wskaźnik ten, stosowany samodzielnie, nie pozwala rozróżnić między wydatkami obronnymi faktycznie ponoszonymi przez dane państwo z uwagi na potrzeby danego przymierza, a nakładami na cele narodowe. Dotyczy to oczywiście wszystkich członków danego sojuszu, ale z dość oczywistych względów przede wszystkim państw większych, co w kontekście NATO oznacza choćby pomijanie faktu, iż znaczna część wydatków amerykańskich nie jest przeznaczana na cele związane z funkcjonowaniem Sojuszu Północnoatlantyckiego, lecz inne przedsięwzięcia służące realizacji globalnych interesów bezpieczeństwa USA, np. w rejonie Pacyfiku. Dodatkowo odwołanie się jedynie do udziału wydatków obronnych w PKB danego państwa nie pozwala uwzględnić struktury budżetu poszczególnych państw, a więc proporcji między jego poszczególnymi pozycjami budżetowymi – nakładami na sprzęt i modernizację, utrzymanie infrastruktury czy pensje i emerytury personelu. W rezultacie dane państwo może prezentować się jako zaangażowany sojusznik z uwagi na skalę swoich wydatków budżetowych, w rzeczywistości jednak być w ograniczonym stopniu użytecznym i wiarygodnym partnerem, np. gdy gros jego nakładów na obronność pochłaniają koszty stałe funkcjonowania sił zbrojnych, w tym pensje czy emerytury dla byłych wojskowych<sup>7</sup>. Dobrze ilustruje to porównanie wkładu Grecji w funkcjonowanie Sojuszu z duńskim lub holenderskim – podczas gdy pierwsza przy uwzględnieniu wyłącznie samego udziału wydatków obronnych w PKB wypada na tle

---

<sup>7</sup> Świadczy to bowiem o ograniczonych możliwościach przesunięcia środków np. na potrzeby operacyjne związane z działaniami wspólnymi NATO, w tym akcjami bojowymi. Inną kwestią pozostaje do pewnego stopnia nieunikniona nawet w Sojuszu, mimo daleko posuniętej standaryzacji, niepełna kompatybilność budżetów obronnych sojuszników, czasem odmiennie klasyfikujących poszczególne wydatki i np. wyłączających – jak Bułgaria – część nakładów na emerytury wojskowe z budżetu obronnego lub – jak USA – „ukrywających” nakłady na badania i rozwój w cywilnych działach finansów państwa.

dwóch pozostałych pozytywnie, od wielu lat przekraczając zalecane przez Sojusz 2% (przy niewiele ponad 1% Holandii i Danii), to przy wzięciu pod uwagę także struktury jej budżetu obronnego, w którym dominują wydatki na utrzymanie personelu i inne koszty stałe, okazuje się (niezależnie od ograniczonej woli politycznej jej władz do angażowania się w działania NATO) w niewielkim stopniu zdolna do wniesienia wkładu w aktywność sojuszniczą, w przeciwieństwie do wydających mniej, ale na inaczej zorganizowane, mniejsze, nowocześniejsze i bardziej przystosowane do działań sojuszniczych siły zbrojne Danii i Holandii.

Dlatego też poszukuje się alternatywnych mierników do analizy skali zaangażowania – faktycznego lub potencjalnego – członków Sojuszu w jego działania i funkcjonowanie. Jedną z takich alternatyw jest ocena stopnia wykonania przez poszczególnych sojuszników norm i zaleceń NATO w zakresie rozwoju określonych zdolności wojskowych. Dotyczyło to m.in. udziału w całości sił zbrojnych danego państwa jednostek zdolnych do rozmieszczenia poza jego granicami i realizacji tam działań operacyjnych (tzw. *deployability and sustainability*) – jeszcze w 2004 r. podczas szczytu Organizacji w Stambule uzgodniono w ramach NATO w tym względzie tzw. *deployability target*, zakładając, iż 40% sił każdego członka powinno mieć zdolność rozmieszczenia poza ojczystym terytorium, a dodatkowo każdy z nich powinien móc też trwale utrzymywać w misjach ekspedycyjnych 8% swojego potencjału wojskowego<sup>8</sup>. Dodatkową wskazówką w tym względzie, co do zrównoważenia rozkładu obciążeń w NATO, może być też ocena stopnia realizacji przez sojuszników zasady planowania obronnego NATO mówiącej, iż żaden z nich nie powinien być samodzielnie dostarczycielem więcej niż 50% określonej zdolności bojowej (konwencjonalnej, z wyłączeniem broni jądrowej; obecnie USA w wypadku części zdolności – np. rozpoznanie czy rażenie precyzyjne – wciąż ten pułap przekraczają).

<sup>8</sup> W 2008 r. nawet podniesiono te wymagania odpowiednio do 50% i 10%. B. Giegerich, *The Capabilities of the New Member States*, [w:] A. Bebler (red.), *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam 2010, s. 140, 141. W praktyce jednak spośród krajów europejskich, poza Wielką Brytanią, Francją i niektórymi mniejszymi państwami zachodnioeuropejskimi (choćby wspomniana Dania), kraje NATO nie spełniały tych wymogów. Inna kwestią pozostaje jednakże, czy do wypełniania wszystkich zadań sojuszniczych, w tym obowiązku gotowości do zbiorowej obrony obszaru traktatowego, faktycznie wymagana jest zdolność do przerzutu swych sił poza granice w dużej liczbie (np. państwa frontowe mogą przecież bronić terytorium Sojuszy na swoich granicach).

Jeszcze inną propozycją, intrygującą zwłaszcza z uwagi na obraz uzyskiwany przy jej zastosowaniu, może być odwołanie się do wkładu poszczególnych państw członkowskich do wspólnego budżetu NATO. Tę ostatnią miarę stosuje się jednak rzadko i jedynie pomocniczo z uwagi na bardzo niewielki udział wspólnego finansowania w wydatkach Sojuszu (ograniczający się głównie do utrzymywania wspólnych dowództw i kwatery głównej w Brukseli oraz programu inwestycji obronnych NATO – NSIP)<sup>9</sup>.

Wszystkie wskazywane dotąd wskaźniki skali obciążeń uczestników danej koalicji pozwalały określić stosunek między ponoszonymi przez nich nakładami, zwłaszcza finansowymi. Tymczasem możliwe, że bardziej adekwatnym narzędziem do określenia faktycznego rozkładu obciążeń między sojusznikami oraz stopnia jego proporcjonalności czy też sprawiedliwości, byłyby zestawienia sytuujące ponoszone przez poszczególne państwa wydatki w relacji do osiągniętych przez nie korzyści. Logiczne bowiem wydaje się, iż państwa zyskujące bardziej niż partnerzy na udziale w sojuszu – bo np. jako stosunkowo małe, a równocześnie położone na granicach obszaru objętego sojuszniczymi gwarancjami kraje frontowe nie mają równie atrakcyjnych alternatywnych narzędzi zapewniania sobie bezpieczeństwa, znajdując się zarazem w większym niż przeciętna dla danego przymierza zagrożeniu – powinny być skłonne wносить więcej niż mniej uzależnieni od członkostwa w tym porozumieniu partnerzy. W konsekwencji sytuację, w której tego by nie czyniły, zmuszając niejako mniej zagrożonych, ale większych lub zamożniejszych partnerów do ponoszenia nakładów potrzebnych dla funkcjonowania sojuszu, lecz im samym nie przynoszących proporcjonalnego do stopnia zaangażowania wzrostu bezpieczeństwa, należałoby uznawać za przykład nierównoważonego czy raczej „niesprawiedliwego” rozkładu obciążeń w ramach przymierza. W tym kierunku zmierzają wieloletnie badania amerykańskiego eksperta od spraw NATO Todda Sandlera. Stara się on wydatki sojuszników na cele obronne zestawiać z uzyskiwanymi przez nich korzyściami – wzrostem bezpieczeństwa identyfikowanym poprzez wartości chronione dzięki sojuszowi, takie jak populacja, kapitał (mierzony wielkością PKB

---

<sup>9</sup> Ciekawe jednak, że w świetle tego wskaźnika państwem nieproporcjonalnie dużo wnoszącym do Sojuszu okazują się Niemcy, wedle innych mierników prezentujące się znacznie gorzej. Natomiast tradycyjnie uchodzące za eksploatowane przez mniejszych partnerów USA korzystają niejako z „taryfy ulgowej”, wnosząc 22,14% wspólnego budżetu, mimo, iż ich PKB odpowiada ok. 46% całościowego PKB państw NATO (a wkład członków do wspólnego budżetu wyznacza się właśnie w relacji do ich PKB). A. Mattelaer, *Revisiting the principles of NATO Burden-Sharing*, „Parameters” 2016, t. 46, nr 1, s. 27.

oraz udziałem w nim przemysłu) oraz terytorium (tu miernikiem jest długość granic danego państwa będących równocześnie zewnętrzną granicą sojuszu). Niemniej, o czym świadczą same prace Sandlera i krytyka, z jakimi się spotykają, chęć wypracowania odpowiednio wymiernych, ale też wiarygodnych mierników osiąganych korzyści (stopnia obrony chronionych wartości) prowadzi ostatecznie do daleko idących uproszczeń, podważając rzetelność opartych na nich rozważań<sup>10</sup>. To zaś nie może pozostać bez wpływu na użyteczność tak opracowanych zestawień do ocen rozkładu korzyści, nade wszystko zaś jego sprawiedliwości.

Na koniec warto jednak zauważyć, dodatkowo komplikując ten i tak już złożony problem, że nawet próby uwzględnienia osiąganych korzyści przez poszczególnych członków przy mierzeniu rozkładu obciążeń w ramach przymierza przeważnie pomijają jeszcze jeden czynnik, istotny zwłaszcza w kontekście oceny „sprawiedliwości” wzorca dystrybucji ciężarów w danej koalicji – skalę uzyskiwanej w wyniku wniesienia takiego, a nie innego wkładu kontroli nad procesami decyzyjnymi i implementacją powziętych przez sojuszników ustaleń. Państwa wnoszące największy wkład w działania w organizacji, (a przy tak asymetrycznym, gdy chodzi o potencjały wojskowe członków sojuszu jak NATO w zasadzie jeden kraj – USA) uzyskują bowiem z reguły dominujący wpływ na kształt jakichkolwiek decyzji, w tym dotyczących wykorzystania zasobów innych sojuszników w ramach wspólnych działań. To pozwala im realizować niezrędko wręcz cele ważne jedynie z ich indywidualnej perspektywy, ale przy użyciu nie tylko własnych, ale też sojuszniczych zasobów. Kraje najmniejsze z reguły będą miały bardzo ograniczony wpływ na procesy decyzyjne w sojuszu, niemniej przez standardowy dla tego rodzaju współpracy międzynarodowej wymóg jedności i tak zapewne większy, niż wynikałby z mechanicznego przełożenia ich wkładu w aktywność przymierza na „głosy” na wzór walnego zgromadzenia akcjonariuszy w spółce akcyjnej. To zaś w najmniej korzystnej sytuacji stawiałoby państwa średniego szczebla, wnoszące do danego przedsięwzięcia więcej, niż przeciętna dla członków, ale – zwłaszcza w sojuszu hegemonicznym, jak NATO – nadal mające mocno ograniczony wpływ na podejmowane decyzje, zapewne niewiele większy od państw ponoszących niewielkie

<sup>10</sup> Sandler traktuje np. jednakowo wszystkie granice zewnętrzne NATO, niezależnie od – faktycznie trudno mierzalnego – poziomu zagrożenia stanowiącego przez poszczególnych sąsiadów Sojuszu. Zrównuje tym samym wartość obrony kilometra granicy np. ze Szwajcarią z kilometrem granicy z Rosją czy Iranem. Por. m.in. T. Sandler, K. Hartley, *Economics of Alliances: The Lessons of Collective Action*, „Journal of Economic Literature” 2001, t. 39, nr 3, s. 869–896.



nakłady. Tych różnic zaś samo zestawienie wydatków sojuszników, nawet w relacji do uzyskiwanych przez nich korzyści w postaci poprawy bezpieczeństwa, w zadowalającym stopniu nie uchwyci, co musi negatywnie rzutować zwłaszcza na oceny „sprawiedliwości” danego rozkładu obciążeń w organizacji<sup>11</sup>. Niestety, w tym wypadku, podobnie jak przy próbach szacowania korzyści z nakładów o danej wysokości, wyzwaniem pozostaje kwestia precyzyjnego określenia stopnia uzyskiwanej kontroli, jej niejako skwantyfikowania, co redukuje wagę tego rodzaju czynników.

W rezultacie, do pewnego stopnia, przy braku lepszych rozwiązań, w debatach o rozkładzie obciążeń w NATO wciąż najczęstsze są odwołania do wskaźników odnoszących się do samych nakładów finansowych poszczególnych sojuszników, w tym przede wszystkim stosunku ich wydatków obronnych do PKB.

## Sytuacja w Sojuszu po 2014 r. – kto lokomotywą, kto gapowiczem?

Jak wspomniano, po wydarzeniach 2014 r., z uwagi na konieczność nagłego zwiększenia aktywności i możliwe, że długotrwałego wzrostu wymaganych inwestycji w zdolność do zbiorowej obrony Sojuszu, ponownie uznanej za zadanie priorytetowe, kwestia zmiany rozkładu obciążeń w NATO stała się centralnym problemem międzysojuszniczej współpracy. Kluczową decyzją mającą jeśli nie zrównoważyć, to uczynić mniej asymetrycznym rozkład kosztów udziału w NATO, zwłaszcza w relacji USA – państwa europejskie, była uzgodniona na szczycie w walijskim Newport tzw. *Defense Investment Pledge* – obietnica podniesienia w ciągu dekady wydatków wojskowych przez sojuszników do 2% PKB oraz zapewnienia w tym samym czasie, iż 20% budżetów obronnych będzie służyć celom modernizacyjnym<sup>12</sup>. Warto pamiętać, że było to przyrzeczenie podjęcia starań w tym kierunku, a nie twarde zobowiązanie do jego zrealizowania. Niemniej w kolejnych latach członkowie – a przynajmniej ich część – podjęli kroki służące implementacji DIP. Jak podkreślono na szczycie Sojuszu w Warszawie w 2016 r., od czasu spotkania w Walii powstrzymano spadek wydatków wojskowych w NATO (a ściślej jego

---

<sup>11</sup> Szerzej kwestie te omówiono w M. Madej, *Interwencje międzynarodowe – wspólny wysiłek czy dyktat największego?*, [w:] E. Stadtmüller, Ł. Fijałkowski (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2015, s. 163–180.

<sup>12</sup> *NATO Wales Summit Declaration*, Press release (2014) 120, 5 września 2014, pkt 14.

europiejskiej części jako całości, gdyż niektórzy członkowie wciąż jeszcze obniżali wówczas swoje nakłady)<sup>13</sup>. Co więcej, w 2016 r. odnotowano już nawet realny wzrost wydatków obronnych w Europie, gdyż swe nakłady na obronność zwiększyło 23 sojuszników (z czego 16 w stopniu oznaczającym zauważalne zwiększenie udziału budżetów wojskowych w ich PKB)<sup>14</sup>. Wszystko to skłaniało część państw członkowskich, zwłaszcza zaś administrację Sojuszu, do ostrożnego optymizmu w ocenie szans na istotną redukcję nierównowagi w nakładach między sojusznikami, a także przekonania, że zabiegi o zmianę obecnego rozkładu obciążeń w Sojuszu mają charakter powszechny i świadczą o pełnym porozumieniu państw NATO co do konieczności ich wdrożenia, a tym samym rosnącej jedności organizacji w tym względzie.

Faktycznie, postęp jest zauważalny, ale przy bliższej analizie widać, że zmiany na niego się składające nie do końca są powszechne, a trudno też uznać, by wszyscy członkowie przyczyniali się równomiernie i proporcjonalnie do swych możliwości do poprawy sytuacji. W stosunku do 2014 r. liczba państw przeznaczających 2% PKB na obronność wzrosła z dwóch do pięciu (Grecja, Wielka Brytania, Estonia, Polska i Rumunia, z tym że ta ostatnia poziom ten osiągnęła dopiero w jeszcze nie zrealizowanym w pełni budżecie na 2017 r.). Dodatkowo, co może ważniejsze, 12 spośród 26 członków europejskich posiadających siły zbrojne (bez niedysponującej nimi Islandii) spełnia dziś kryterium wydatkowania 20% nakładów na wojskowość, na modernizację swojego potencjału (a trzy inne były tego bliskie), podczas gdy jeszcze w 2014 r. takich państw było 6<sup>15</sup>. W wymiarze statystycznym mamy więc do czynienia z przyrostem bez mała dwukrotnym w ciągu zaledwie 3 lat od przyjęcia DIP

Warto jednak zwrócić uwagę, jakie kraje liderują w tych zestawieniach. Spośród bowiem państw o największych budżetach obronnych w europejskiej części NATO, a więc najbardziej predestynowanych do pełnienia funkcji „lokomotyw” zmian w Sojuszu oraz rozwoju jego efektywności, jedynie Wielka Brytania należy do grona „dwuprocentowców” (była w nim zresztą już w 2014 r., a ostatnio nawet budżet zmniejszyła), Francja zaś

<sup>13</sup> *Warsaw Summit Communiqué, Press Release* (2016) 100, 9 lipca 2016, pkt 34.

<sup>14</sup> *The Secretary's General Annual Report 2016*, Bruksela 2017, s. 29, 30.

<sup>15</sup> Do wspomnianej dwunastki w 2017 r. należały: Wielka Brytania, Francja, Bułgaria, Włochy, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowacja, Turcja, nieco poniżej tego progu (przeznaczając ok. 19% budżetu wojskowego na sprzęt) były jeszcze Estonia, Dania i Hiszpania. Te i następne dane statystyczne za: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

jest tego bliska<sup>16</sup>. Jednak kolejne w tym zestawieniu (tab. 1) Niemcy i Włochy utrzymują swe wydatki na poziomie bliższym raczej 1% PKB (odpowiednio 1,22% i 1,13% w 2017 r.), a w wypadku piątej Turcji (1,57% PKB) istotny jest ponadprzeciętny w Sojuszu udział nakładów na cele *stricte* narodowe, niekoniecznie równie ważne z perspektywy całego przymerza. Do sojuszników wydających na obronność 2% PKB lub temu bliższych należą więc co prawda dwa największe mocarstwa wojskowe Europy Zachodniej (przy czym w ich wypadku także względnie wysoki jest udział nakładów na cele narodowe), ale poza tym raczej państwa średnie (Polska, Rumunia, Grecja) i mniejsze (Estonia), przede wszystkim zaś mniej zamożne. Można więc wątpić, na ile ich działania będą prowadzić do zauważalnych zmian w dystrybucji obciążeń finansowych w Sojuszu między dwoma stronami Atlantyku, szczególnie zważywszy, iż nakłady wojskowe europejskiego NATO to ok. 35,5% wydatków USA (co prawda całkowitych, nie tylko przeznaczanych na realizację ich interesów w obszarze transatlantyckim), a łączny udział środków na obronność w europejskim PKB w ciągu ostatnich trzech lat niemal się nie zmienił (odpowiednio 1,45% w 2014, 1,43% w 2015, 1,45% w 2016 i 1,47% w 2017 r.).

**Tabela 1.** Wydatki obronne europejskich państw NATO (mln USD, kurs 2010)

	Państwo	2017*	2016	2015	2014
1	UK	59 218	59 381	55 760	57 451
2	Francja	51 067	50 376	49 619	50 096
3	Niemcy	47 036	45 175	43 755	43 188
4	Włochy	23 715	23 323	20 840	22 130
5	Turcja	17 546	16 449	15 080	14 886
...					
24	Luksemburg	301	255	267	227
25	Albania	171	149	152	172
26	Czarnogóra	80	[69]	[64]	[66]
Łącznie	<b>Europa</b>	<b>274 459</b>	264 680	255 507	254 115
	<b>USA</b>	<b>616 029</b>	608 377	593 577	611 159

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017) 111, 29.06.2017.

<sup>16</sup> Ważne jednak, że wydatki Francji i Wielkiej Brytanii oscylują w zasadzie wokół wartości zbliżonych do tych z 2014 r., nie można więc w tym wypadku mówić o istotnych zmianach, stanowiących impuls dla pozostałych sojuszników, co najwyżej o względnym utrzymaniu dotychczasowego stanu, bez wątpienia dostatecznego, ale nie pozwalającego na hurraoptymizm.

**Tabela 2.** Wydatki obronne europejskich państw NATO – procentowy udział w PKB

	Kraj	2017*	2016	2015	2014
1	Grecja	<b>2,32</b>	2,38	2,32	2,21
2	UK	<b>2,14</b>	2,18	2,08	2,19
3	Estonia	<b>2,14</b>	2,15	2,06	1,96
4	Rumunia	<b>2,02</b>	1,41	1,45	1,35
5	Polska	<b>2,01</b>	2,00	2,22	1,85
6	Francja	<b>1,79</b>	1,79	1,79	1,82
...					
24	Hiszpania	<b>0,92</b>	0,81	0,93	0,92
25	Belgia	<b>0,91</b>	0,93	0,92	0,98
26	Luksemburg	<b>0,44</b>	0,39	0,43	0,38
	USA	<b>3,58</b>	3,61	3,58	3,78

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

Powyższe ustalenia dobrze uzupełnia analiza zmian udziału wydatków na modernizację sprzętową w budżetach obronnych poszczególnych członków. Niezależnie od istotnych słabości tego rodzaju zestawień<sup>17</sup>, w świetle danych na ten temat z lat 2014–2017 widać istotnie większy nacisk na modernizację sprzętową sił zbrojnych w państwach wschodniej flanki NATO, zwłaszcza – jak Rumunia i Bułgaria – wciąż dysponujących nierzadko przestarzałym wyposażeniem. Na drugim biegunie, wśród krajów przeznaczających na cele modernizacyjne najmniejsze środki, przeważają zaś kraje z południa obszaru traktatowego, zwłaszcza relatywnie mniejsi, ubożsi, ale też nie należący do państw frontowych członkowie z Bałkanów Zachodnich (Czarnogóra, Chorwacja, Słowenia).

<sup>17</sup> Wysokie koszty nabycia sprzętu wojskowego, czasem wyższe niż wartość rocznego budżetu obronnego wielu państw członkowskich, jak i zróżnicowane sposoby księgowania wydatków na wieloletnie projekty zakupowe w poszczególnych latach ich trwania, w zestawieniach statystycznych możliwe są poważne wahania, zwłaszcza w odniesieniu do danych o udziale wydatków sprzętowych w budżetach obronnych w kolejnych latach, co utrudnia jednoznaczne określenie trendów w tym względzie.

**Tabela 3.** Udział wydatków sprzętowych w budżetach obronnych europejskich państw NATO (w proc.)

	Kraj	2017*	2016	2015	2014
1	Rumunia	46,49	20,43	19,65	15,77
2	Luksemburg	32,99	30,07	33,33	22,61
3	Litwa	31,09	30,06	21,55	14,06
4	Turcja	30,40	25,59	25,13	25,08
5	Bułgaria	29,54	9,15	3,47	1,03
...					
22	Portugalia	10,31	9,95	8,70	8,43
23	Chorwacja	9,07	10,09	10,58	7,35
24	Czarnogóra	8,20	[4,46]	[5,43]	[7,46]
25	Słowenia	6,09	1,02	1,85	0,66
26	Belgia	5,30	4,66	3,44	3,52
	USA	28,55	25,03	25,41	25,97

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06 2017.

Warto jednak jeszcze ocenić udział w nakładach obronnych poszczególnych państw kosztów osobowych. Gdy bowiem stanowią one znaczną część budżetów wojskowych, to świadczą o ograniczonych możliwościach szybkich przekształceń struktury wydatkowania środków, w tym przekierowania ich na cele modernizacyjne. W tym względzie do państw o relatywnie najlepszej strukturze budżetu należą – obok Wielkiej Brytanii – kraje mniejsze, głównie z flanki wschodniej NATO lub Europy Północnej, wśród członków zaś o największym udziale kosztów osobowych dominują wciąż – mimo zauważalnej pozytywnej tendencji spadkowej (Słowenia, Włochy) państwa z południa obszaru traktatowego (zob. tab. 4).

**Tabela 4.** Udział wydatków osobowych w budżetach obronnych europejskich państw NATO (w proc.)

	Kraj	2017	2016	2015	2014
1	UK	34,05	34,63	36,80	36,59
2	Norwegia	34,96	37,28	38,70	39,36
3	Estonia	34,98	38,70	39,56	38,62
4	Luksemburg	38,85	45,56	42,77	49,31
5	Łotwa	40,42	43,18	50,06	52,97
..	..	..	..	..	..
22	Włochy	66,41	70,79	77,55	76,41
23	Słowenia	70,72	76,03	82,31	80,52
24	Czarnogóra	72,78	81,38	81,90	81,27
25	Belgia	76,07	77,11	78,23	77,84
26	Portugalia	78,03	81,38	81,90	81,27
	USA	35,87	36,68	36,64	35,45

\* – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29 czerwca 2017.

W świetle powyższych danych uwidaczniają się zwłaszcza dwie kwestie. Po pierwsze, mimo wszystko wyraźne zróżnicowanie między sojusznikami w skali podjętych działań. Do państw najmocniej zwiększających swe wydatki obronne oraz przekształcających zgodnie z zaleceniami NATO ich strukturę w kierunku większej koncentracji na modernizacji sił zbrojnych, należą głównie państwa wschodniej flanki, a więc kraje Europy Środkowo-wschodniej (państwa bałtyckie, Polska, Rumunia). Równocześnie najmniejszy postęp wzrostu wydatków, ale też przekształceń ich struktury, zaszedł jak dotąd w krajach tzw. flanki południowej, w tym zwłaszcza jej zachodniej części (Portugalia, Hiszpania, ale też Włochy czy Słowenia), gdzie zwłaszcza struktura nakładów na obronność – w tym wysoki udział wydatków osobowych – świadczy o ograniczonych możliwościach przekształceń w pożądanym przez Sojusz kierunku. Dodatkowo zauważalna jest swoista stagnacja lub jedynie niewielkie zmiany w tym względzie wśród największych państw członkowskich, nie tylko południowej flanki (Hiszpania, Włochy), ale też Turcji czy „wielkiej trójki europejskiej” (Francja, Niemcy, Wielka Brytania). Częściowo sytuacja ta jest konsekwencją samej wielkości ich budżetów wojskowych, z oczywi-

stych względów nie pozwalających na gwałtowne przyrosty (szczególnie, że w Wielkiej Brytanii i Francji poziom nakładów na obronność w stosunku do PKB już obecnie przekracza lub jest bliski 2%). Znaczenie ma też relatywnie wysokie zaawansowanie technologiczne ich sił zbrojnych. Niemniej powolność przemian w największych państwach Sojuszu, w tym krajach utrzymujących dotąd wydatki obronne – w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii i Francji – na niskim poziomie (Niemcy, Hiszpania, Włochy) i nie koncentrujących się na modernizacji technicznej swych sił, powoduje, iż w skali całej całego Sojuszu faktyczny postęp jest, jak wspomniano, ograniczony i w niewielkim stopniu przyczynia się do zasympywanego *transatlantic gap*, a więc dysproporcji w relacji między nakładami, a co za tym idzie zdolnościami wojskowymi europejskiej części NATO a USA. Mimo bowiem nierzadko głębokich zmian dokonywanych przez państwa flanki wschodniej (np. gwałtowny wzrost nakładów na siły zbrojne, w tym na ich modernizację, w Rumunii w 2016 r.), pozostają one przecież mniejszymi i mniej zamożnymi sojusznikami, przez co zwyczajnie nie mają potencjału, by okazać się „lokomotywami” zmian w ujęciu ogólnoeuropejskim. Innymi słowy, ich aktywność i determinacja, choć istotna i przyczyniająca się do poprawy wizerunku i kondycji NATO w świetle statystycznych zestawień, faktycznie nie prowadzi do znaczącego wzrostu efektywności Sojuszu oraz zwiększenia wkładu w nią jego europejskiej części. Tym samym nie spada w tej sytuacji stopień zależności funkcjonowania NATO od amerykańskiego zaangażowania i niewiele wskazuje, by mogło w najbliższej przyszłości być inaczej.

Po drugie – co chyba w ostatecznym rozrachunku ważniejsze, zachęca bowiem do poszukiwania alternatywnych rozwiązań – charakter zmian w nakładach na cele obronne w państwach europejskich uwidacznia wątpliwą wartość sztywnego odwoływania się do wskaźników ilościowych, a zwłaszcza progu 2% PKB, w ocenie zaangażowania poszczególnych członków, stawiając pod znakiem zapytania zarówno wręcz zasadność formułowania celów NATO w tym względzie w sposób, w jaki to uczyniono w Newport, jak i możliwość ich pełnej realizacji. Oczywiście trudno negować twierdzenie, że europejscy członkowie wydają zwyczajnie za mało na obronność nie tylko z uwagi na potrzebę równoważenia – względnego – rozkładu obciążeń między sojusznikami, a zwłaszcza dwoma stronami Atlantyku, ale też w świetle zagrożeń, z jakimi dziś przychodzi się NATO mierzyć. Niemniej nawet pełne wdrożenie wymogu 2% PKB na wydatki wojskowe, w tym 20% na modernizację sił przez wszystkich członków Sojuszu, nie musi istotnie, a przynajmniej w proporcjonalnym do podjętego wysiłku stopniu, zwiększyć jego efektywności. Tymczasem

dla części polityków i ekspertów, przede wszystkim z USA, próg 2% stał się swoistym fetyszem, bez którego wdrożenia pozostają oni mocno sceptyczni, co do możliwości dalszego rozwoju współpracy w NATO, przynajmniej w jej obecnym kształcie<sup>18</sup>. Zapewne o przywiązaniu do tego wskaźnika decydowała jego wymierność oraz prostota, przekładająca się na wartość medialną z uwagi na łatwość odbioru przez przeciętnego obywatela. A przecież wskaźnik ma poważne, a przy tym zwyczajnie ewidentne słabości.

Po pierwsze, jak już wskazywano przywołując porównanie nakładów Grecji oraz Danii i Holandii, wcale nie umożliwia należytego oszacowania skali wkładu w funkcjonowanie Sojuszu, zwłaszcza zaś jego użyteczności dla całego przymierza<sup>19</sup>.

Po drugie, koncentracja na samym podnoszeniu wysokości nakładów może prowadzić do tego, iż poszczególni sojusznicy, formalnie w zgodzie z wytycznymi NATO, będą realizować cele przede wszystkim o charakterze narodowym, w niewielkim stopniu przyczyniając się do umacniania zdolności całego Sojuszu do działania. Jedną z najlepszych ilustracji tego problemu może okazać się ostatecznie polski program budowy obrony terytorialnej, luźno powiązany z planami operacyjnymi NATO i kierunkami rozwoju sił pozostałych państw członkowskich (inna kwestią jest jego użyteczność i wydajność także w kontekście *stricto* narodowych potrzeb obronnych Polski). A przecież z podobnym dystansem do potrzeb całego NATO oraz konieczności uwzględniania sojuszniczych standardów przy planowaniu rozwoju swych sił podchodzą też niektórzy inni członkowie, czasem o istotnym potencjale (*vide* Turcja, zabiegająca np. o zakup rosyjskiego sprzętu przeciwlotniczego mimo niemożności jego integracji z sojuszniczymi systemami obrony powietrznej)<sup>20</sup>. Jednocześnie jednak spełniają one przeważnie formalne wymogi Sojuszu, co do nakładów obronnych lub w tym kierunku zmierzają, a to utrudnia ich ewentualną krytykę i skłonienie do bardziej kooperacyjnej postawy.

Po trzecie, zwłaszcza w krajach o dużym PKB, a równocześnie obecnie wciąż niskim poziomie nakładów na obronność (np. Niemcy), szybki postęp w realizacji zobowiązań z Newport będzie zapewne prowadzić

<sup>18</sup> *The Trouble with NATO Burden Sharing*, *The American Interest*, 27.04.2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/04/27/the-trouble-with-nato-burden-sharing/> (dostęp: 12.10.2017).

<sup>19</sup> J. Deni, *Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal*, 14.04.2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767> (dostęp: 12.10.2017).

<sup>20</sup> K. Wasilewski, *Zakup systemu S-400 przez Turcję: perspektywy i konsekwencje*, „Biuletyn PISM” nr 81 (1523), 1.09.2017.



do spadku efektywności wydatkowania środków. Ich przyrost bowiem, szczególnie przy – jak obecnie w większości państw Europy – jednoczesnym wzroście gospodarczym może przekroczyć zdolność absorpcji struktur wojskowych i rozsądnego spożytkowania dodatkowych nakładów (tzn. przekładającego się na proporcjonalny do zwiększonych nakładów wzrost efektywności sił zbrojnych danego kraju, jak i Sojuszu), pozostając tym samym zwyczajnie trudnym do skonsumowania<sup>21</sup>.

Po czwarte wreszcie, co wiąże się mniej z samym zwiększaniem nakładów na obronność, a bardziej z przeznaczaniem ich istotnej części na cele modernizacyjne, w tym badania i rozwój, nie można zapominać, iż tego rodzaju inwestycje, zwłaszcza w innowacyjne projekty badawcze, przekładają się na wzrost zdolności bojowych z dużym opóźnieniem. Wynika to z długotrwałości cyklu technologicznego produkcji broni, nierzadko trwającego dekady od chwili podjęcia prac koncepcyjnych po wprowadzenie określonego sprzętu do linii, zawsze zaś obciążonego ryzykiem niepowodzenia, a tym samym utraty całości lub części zainwestowanych środków<sup>22</sup>.

## Konkluzje

Gwałtowne zmiany środowiska geostrategicznego NATO w ostatnich latach oznaczały, iż dobiegł końca okres relatywnie „niewymagającego” uczestnictwa w przymierzu, cechujący ostatnie dwie dekady, gdy nawet w wypadku udziału w misjach ekspedycyjnych takich jak w Afganistanie wśród większości sojuszników, również tych relatywnie bardziej narażonych na zewnętrzne zagrożenia, dominowało przekonanie, by „angażować się jedynie w stopniu wystarczającym, by dowieść Waszyngtonowi odpowiedniej solidarności z jego działaniami”<sup>23</sup>. W tej sytuacji mało kto kwestionuje konieczność wzrostu nakładów na obronność, przynajmniej wśród państw europejskiej części Sojuszu. Zarazem jednak nie jest on, choć niezbędnym warunkiem wystarczającym do poprawy sytuacji, zwłaszcza że jest bardzo mało prawdopodobne, by dokonał się on w skali i tempie zapowiadanych w Newport. Brakuje ku temu z pewnością nieco woli politycznej państw członkowskich, nade wszystko jednak także realnych możliwości, a dodatkowo nie stanowi on faktycznie doskonałego

---

<sup>21</sup> Por. Ch. Mölling, *NATO's two percent illusion*, „SWP Comments” 2014, nr 36/2014.

<sup>22</sup> A. Mattelaer, *Revisiting the principles of...*, s. 30, 31.

<sup>23</sup> J. Coelmont, *End-State Afghanistan*, „Egmont Paper” marzec 2009, nr 29, s. 17.

panaceum na problemy trapiące NATO, gdy chodzi o jego efektywność. Dlatego nadmierna koncentracja na wskaźnikach ilościowych, mających pomóc określić stopień poprawy sytuacji, wydaje się bezzasadna. Tym, czego NATO w obecnej sytuacji potrzebuje najbardziej i co w największym stopniu może przyczynić się do wzrostu jego efektywności, nie jest twarde żądanie, by możliwie najwięcej państw przekraczało próg 2% PKB wydatkowanych na obronność, lecz raczej udoskonalenie podziału pracy i ról w Sojuszu, oznaczające pogłębienie specjalizacji członków w określonych zadaniach. Co ważne, wymaga to elastycznego podejścia do działań poszczególnych sojuszników, zrozumienia odmienności ich potrzeb i preferowanych kierunków rozwoju posiadanego potencjału wojskowego, ale przy jednoczesnym uwzględnianiu interesów Sojuszu jako całości. Potrzeba odbudowy – zaniedbanych w ostatnim dwudziestoleciu – możliwości prowadzenia działań w ramach tradycyjnie rozumianej zbiorowej obrony oznacza, iż w wypadku państw frontowych, najbardziej zagrożonych takim atakiem, koncentracja na rozwoju zdolności do obrony własnego terytorium, zapewniająca solidną „wysunięta obecność” NATO (*forward presence*), powinna znaleźć zrozumienie pozostałych sojuszników, oczywiście pod warunkiem, iż odbywa się w sposób uwzględniający wymogi interoperacyjności sił NATO. Zarazem mniej bezpośrednio zagrożeni sojusznicy powinni zapewne położyć nacisk na rozwój zdolności do wzmocnienia sił państw frontowych (oraz w nich rozmieszczonych). Tego rodzaju podział ról pozwoli spojrzeć na problem rozkładu obciążeń w ramach Sojuszu w sposób odmienny niż przy absolutyzacji kryterium ilościowego, bo poprzez pryzmat maksymalizacji efektywności Sojuszu jako całości. Drogą ku temu może zaś być swoista reinterpretacja zapomnianej już nieco inicjatywy *Smart Defense* z 2011 r., zakładającej lepszą integrację i koordynację wydatków wojskowych oraz pełniejsze wykorzystanie koncepcji państw ramowych, pozwalające lepiej powiązać „centralne” w tej sytuacji elementy, odpowiedzialne za obronę terytorium państw członkowskich na wysuniętych pozycjach, z formacjami służącymi ich wzmocnieniu. Warunkiem skutecznego rozwijania potencjału Sojuszu w tym kierunku, z mniejszym naciskiem na samą skalę wydatków, a większym na użyteczność czynionych inwestycji w skali całego NATO, jest jednak uprzedni consensus w sferze percepcji zagrożeń oraz ich hierarchii (*threat assessment*), uznający prymat wyzwań tradycyjnych, ale bez bagatelizowania mniej konwencjonalnych problemów. Wydaje się, iż państwa NATO w tym kierunku zmiernają, mimo ciągłych trudności z odpowiednim rozłożeniem akcentów zwłaszcza między potrzebami krajów flanki wschodniej oraz południowej.

Tym jednak, czego może zabraknąć, jest swego rodzaju strategiczna cierpliwość. Członkowie mocniej dziś angażujący się w przemiany (bez wątpienia także dlatego, że korzystają oni bezpośrednio na wzroście wydatków NATO oraz inwestycjach w zbiorowej obronie) muszą, niezależnie od konieczności zachowania determinacji i zachęcania do możliwie najpowszechniejszego udziału sojuszników w zwiększaniu nakładów obronnych Sojuszu i poprawie struktury ich wydatkowania, wykazać zrozumienie dla interesów i ograniczeń państw mniej zagrożonych tradycyjną agresją zbrojną i nie oczekiwać od nich zbyt gwałtownych, a przez to nieefektywnych zwłaszcza ekonomicznie działań. Zarazem ci drudzy nie powinni unikać odpowiedzialności za sprawność działania Sojuszu oraz odmawiać przyjęcia na siebie części wynikających z tego obciążeń tylko z tego względu, iż korzyści z wzmożonych nakładów NATO nie będą rozkładać się równomiernie. Każdy sojusz, także NATO, wymaga pewnej dozy solidarności, zwłaszcza przy narastającym zagrożeniu. Wydaje się jednak, że między sojusznikami z Europy, mimo raczej nieuniknionych sporów o rozkład obciążeń także w ramach samej europejskiej części Sojuszu, tego rodzaju zrozumienie udaje się osiągnąć. Czy jednak równie dużo strategicznej cierpliwości wykażą Stany Zjednoczone, w ostatnich latach coraz bardziej stanowczo domagające się szybkich i głębokich zmian w tym względzie? Co prawda sygnały wysyłane z Waszyngtonu w ostatnich miesiącach, także przez prezydenta Trumpa, który wycofał się ze swoich twierdzeń z okresu kampanijnego o „zbędności i przestarzałości (*obsolescence*) NATO”, mogą sugerować ostrożny optymizm<sup>24</sup>. Niemniej wiele zależy od tego, czy przemiany zainicjowane w ostatnich trzech latach będą faktycznie kontynuowane również w kolejnych jak powszechny będzie w nich udział członków. Temat rozkładu obciążeń pozostanie więc zapewne w najbliższej przyszłości jednym z głównych

---

<sup>24</sup> Ostrożność nakazuje w tym względzie fakt, iż np. podczas wizyty w siedzibie NATO w Brukseli w lutym 2017 r. sekretarz obrony James Mattis potwierdził wolę USA dalszego adekwatnego do sytuacji bezpieczeństwa angażowania się w Europie, podkreślając jednak niezbędnosć zwiększenia wydatków na ten cel europejskich sojuszników. Również stanowisko prezydenta Trumpa podczas majowego szczytu organizacji w Brukseli nie było w tym względzie w pełni jednoznaczne, a twierdzenia o użyteczności NATO połączone z ostrzeżeniami dla zbyt mało aktywnych członków. Por. *Defense Secretary Mattis Tells NATO Allies to Spend More, or Else*, New York Times, 15.02.2017; D. Herszenhorn, T. Palmieri, *NATO, no longer obsolete, braces for Hurricane Trump*, 24.05.2017, [www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/](http://www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/) (dostęp: 12.10.2017).

przedmiotów międzysojuszniczych debat i sporów, a ich wynik może nawet zadecydować o losie organizacji.

## STRESZCZENIE

Artykuł porusza zagadnienie rozkładu obciążeń (*burden-sharing*) w ramach NATO po 2014 r. Przedstawiono w nim główne koncepcje wyjaśniające mechanizmy tworzenia się wzorców rozkładu obciążeń w sojuszach oraz wskazano trudności z wypracowaniem narzędzi pomiaru kosztów i korzyści z uczestnictwa w sojuszu. Omówiono też działania państw NATO służące zmianie dotychczasowego rozkładu obciążeń w reakcji na ewolucję sytuacji geostrategicznej po 2014 r., ukazując zróżnicowanie stopnia zaangażowania w te procesy poszczególnych sojuszników i następstwa podjętych kroków dla efektywności Sojuszu.

*Marek Madej*

## LEADERS AND FREE-RIDERS. BURDEN-SHARING AND NATO FUNCTIONING AFTER 2014

The article discusses the problem of burden-sharing in NATO after 2014. It presents main theoretical concepts that explains mechanisms of creation of burden-sharing patterns within alliances, stressing difficulties with elaborating precise indicators for assessing costs and benefits of participation in the alliance. It discusses also actions of NATO members aimed at transformation of their model of burden-sharing in reaction to geostrategic changes initiated in 2014, showing differences in the level of engagement in such efforts among allies and consequences of that for NATO efficiency.

**KEY WORDS:** NATO, alliances, pure public goods, club goods, military spending

## Bibliografia

### Dokumenty

*Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29.06.2017.

*NATO Wales Summit Declaration*, Press release (2014) 120, 5 września 2014.

*The Secretary's General Annual Report 2016*, Bruksela 2017.

*Warsaw Summit Communiqué, Press Release* (2016) 100, 9 lipca 2016.

## Literatura

- Coelmont J., *End-State Afghanistan*, „Egmont Paper” marzec 2009, nr 29.
- Deni J., *Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal*, 14.04.2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767> (dostęp: 12.10.2017).
- Giegerich B., *The Capabilities of the New Member States*, [w:] Anton Bebler (red.), *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Amsterdam 2010.
- Herszenhorn D., Palmieri T., *NATO, no longer obsolete, braces for Hurricane Trump*, 24.05.2017, [www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/](http://www.politico.eu/article/nato-no-longer-obsolete-braces-for-hurricane-donald-trump-brussels-summit/) (dostęp: 12.10.2017).
- Kozłowski G., *Finanse NATO*, Bellona, Warszawa, b.d.w.
- Lepgold J., *NATO's Post-Cold War Collective Action Problem*, „International Security” 1998, t. 23, nr 1.
- Madej M., *Interwencje międzynarodowe – wspólny wysiłek czy dyktat największego?*, [w:] Stadtmüller E., Fijałkowski Ł. (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2015.
- Mattelaer A., *Revisiting the principles of NATO Burden-Sharing*, „Parameters” 2016, t. 46, nr 1.
- Mölling C., *NATO's two percent illusion*, „SWP Comments” 2014, nr 36.
- Olson M., Zeckhauser R., *An economic theory of alliances*, „Review of Economics and Statistics” 1966, nr 3.
- Ringsmose J., *NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War*, „Contemporary Security Policy” 2010, t. 31, nr 2.
- Sandler T., Hartley K., *Economics of Alliances: The Lessons of Collective Action*, „Journal of Economic Literature” 2001, t. 39, nr 3.
- Wasilewski K., *Zakup systemu S-400 przez Turcję: perspektywy i konsekwencje*, „Biuletyn PISM” nr 81 (1523) z 1.09.2017.
- Zyla B., *Sharing the Burden? NATO and its Second-tier Powers*, Toronto 2015.

*Agnieszka Legucka*

## **Dylemat bezpieczeństwa w stosunkach polsko-rosyjskich po 2014 roku**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*dylemat bezpieczeństwa, stosunki polsko-rosyjskie, strategia,  
stosunki wojskowe*

### **Ewolucja dylematu bezpieczeństwa**

Celem artykułu jest poszerzenie wiedzy na temat dynamiki dylematu bezpieczeństwa w stosunkach między Polską i Rosją po aneksji Krymu w 2014 r. Koncepcja dylematu bezpieczeństwa sięga okresu zimnej wojny, kiedy J. Herz w latach 50. XX w. przekonywał, że państwa zbroją się i wchodzą w sojusze wojskowe, bo obawiają się o swoje bezpieczeństwo, ale czyniąc tak uruchamiają wyścig zbrojeń, rywalizację międzynarodową i konflikty zbrojne<sup>1</sup>. W efekcie obniża to ich poziom bezpieczeństwa. Ten „paradoks bezpieczeństwa” lub „model spirali” prowadzący do eskalacji napięcia i destabilizacji międzynarodowej nazywany jest klasycznym dylematem bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Skupiano się w nim na analizie międzynarodowych stosunków wojskowych. Tymczasem pojęcie bezpieczeństwa zaczęło obejmować wiele innych wymiarów istnienia, przetrwania

<sup>1</sup> J. Herz, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, „World Politics” January 1950, vol. 3, nr 2; R. Zięba, *Postzimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] R. Zięba (red.) *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>2</sup> R. Jervis, *Cooperation Under the Security Dilemma*, „World Politics” January 1978, vol. 30, Issue 2, s. 167–214.

i rozwoju państw<sup>3</sup>. Dlatego cel artykułu wynika z ogólnego problemu badawczego, który brzmi: w jakich wymiarach i jak kształtuje się dylemat bezpieczeństwa między Polską a Rosją? Rozwiązanie tak sformułowanego problemu wymagać będzie zweryfikowania hipotezy, w której zakłada się, że współczesny dylemat bezpieczeństwa nie odnosi się tylko do rywalizacji militarnej, wyścigu zbrojeń, ale obejmuje także wymiary: polityczny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy, co jest szczególnie widoczne w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Intensywność dylematu bezpieczeństwa wzrasta w regionach niestabilnych, gdzie dominuje niepewność i brak zaufania między sąsiadami. Problem ogólny podzielono na następujące problemy szczegółowe:

- z czego wynika i jaka była dynamika dylematu bezpieczeństwa w XX i XXI wieku?
- na czym polega istota wielowymiarowego dylematu bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej?
- czym charakteryzują się wymiar polityczny, militarny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy dylematu bezpieczeństwa w relacjach między Polską a Rosją?

Rozwiązanie problemów szczegółowych ukierunkuje weryfikacja hipotez roboczych, w których zakłada się, że:

**H1. ewolucja dylematu bezpieczeństwa wynika z coraz szerszego, „odmilitaryzowanego” postrzegania bezpieczeństwa.** Przebiegała ona od klasycznego dylematu bezpieczeństwa, który tłumaczył na „modelu spirali” (*action-reaction cycle*) przyczyny wyścigu zbrojeń i rywalizacji wojskowej, do wielowymiarowego modelu uzupełniającego koncepcję dylematu bezpieczeństwa o wymiary: polityczny, ekonomiczny i społeczno-kulturowy.

**H2. istota wielowymiarowego dylematu bezpieczeństwa polega na tym, że występuje on w warunkach niepewności międzynarodowej i w regionach mało stabilnych;** dotyczy nie tylko wymiaru wojskowego, lecz również politycznego, ekonomicznego i społeczno-kulturowego. Rodzi się w sytuacjach trudnych wyborów strategicznych, kiedy państwa muszą wybrać jedną z opcji, nie zawsze korzystną i poprawiającą stan bezpieczeństwa państwa. Stając przed wieloma dylematami bezpieczeństwa, państwa podejmują działania, które często wywołują niekorzystne reakcje sąsiadów, prowadząc do obniżenia bezpieczeństwa regionalnego. Dylemat bezpieczeństwa nie musi prowadzić do konfrontacji zbrojnej,

---

<sup>3</sup> R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006, s. 142–179.

ale towarzyszy mu zmniejszone poczucie bezpieczeństwa państw. U podstaw wielowymiarowego dylematu bezpieczeństwa leży brak poczucia bezpieczeństwa, wynikający zarówno z uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznego otoczenia. W przypadku opisywanego regionu, decydujące znaczenie ma mocarstwowa polityka Federacji Rosyjskiej. W odróżnieniu od zimnowojennego dylematu bezpieczeństwa zachodzącego między USA a ZSRR, kiedy cechą charakterystyczną była równowaga sił między mocarstwami, współcześnie mamy do czynienia z „efektem spirali” między podmiotami asymetrycznymi. Jednak z racji członkostwa Polski w NATO, mechanizm ten przenosi się na relacje dwustronne polsko-rosyjskie.

**H3. Dylematy bezpieczeństwa w relacjach między Polską a Rosją charakteryzują się pewnym zróżnicowaniem, zarówno w wymiarze politycznym, militarnym, ekonomicznym, informacyjnym i społeczno-kulturowym.** Rywalizacja polityczna, która szczególnie uwidoczniła się po 2014 r. w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę, wymusiła ograniczenie kontaktów między Polską i Rosją na wielu płaszczyznach. Prowadzona wojna w Donbasie przyczyniła się do zwiększenia polskich nakładów na armię i wydatków obronnych, co z kolei było odpowiedzią na militaryzację obecności Rosji w Europie Wschodniej. Pod względem dylematów bezpieczeństwa ekonomicznego „efekt spirali” jest obserwowany na przykładzie ograniczenia wymiany handlowej, embarga na polskie produkty mięsne i warzywa, a także w sferze energetycznej – blokowania dostaw, co zmusza Polskę do poszukiwania alternatywnych dostawców (Balitc Pipe, Korytarz Norweski, LNG z USA). W wymiarze społeczno-kulturowym charakterystycznym zjawiskiem stała się wojna psychologiczno-informacyjna, która ma także negatywny wpływ na stosunki między Polakami i Rosjanami.

W polskiej literaturze przedmiotu trudno napotkać krytykę koncepcji dylematu bezpieczeństwa lub jego nową interpretację w wymiarze pozamilitarnym. Jeszcze w 1994 r. Marek Pietraś przekonywał w artykule pt. *Dylematy bezpieczeństwa w pozimnowojennym świecie*, o potrzebie szerokiego, „odmilitaryzowanego” postrzegania i badania bezpieczeństwa<sup>4</sup>. Niestety postulat ten nie znalazł odzwierciedlenia w praktyce w odniesieniu do pojęcia dylematu bezpieczeństwa. Nadal jest ono kojarzone z dylematem logicznym (trudną, strategiczną alternatywą) lub nadużywane i rzadko przypisywane do „efektu spirali” w innych niż wojskowe obszary.

<sup>4</sup> M. Pietraś, *Dylematy bezpieczeństwa w pozimnowojennym świecie*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska. Sectio K, Politologia” 1994, nr 1, s. 47–70.



Natomiast w opracowaniach obcojęzycznych pojawiają się wpropozycje naukowego wykorzystania tzw. „nowego dylematu bezpieczeństwa”<sup>5</sup> w badaniach stosunków międzynarodowych w XXI wieku. W pracy Kena Booth’a i Nicolasa J. Wheeler’a, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, autorzy analizują dylemat bezpieczeństwa na dwóch poziomach: „dylematu postrzegania” i „dylematu odpowiedzi” na zagrożenia<sup>6</sup>. Ten zabieg pomógł im na nowo sięgnąć do mechanizmu dylematu bezpieczeństwa, pokazując, że czym innym jest percepcja wyzwań i zagrożeń, a czym innym poszukiwanie rozwiązań. W innych opracowaniach pojawiają się także propozycje innego rozumienia dylematu bezpieczeństwa, poszerzające jego znaczenie o „demograficzny” (Ch. Leuprecht), „klimatyczny i energetyczny” (K. Hallding, H. Guoyi, M. Olsson) dylemat bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Prace te w większości stanowią podstawę do usystematyzowania nowych ujęć dylematu bezpieczeństwa w XXI wieku.

Wybór stosunków między Polską a Rosją dla nowej interpretacji koncepcji i badania dynamiki dylematu bezpieczeństwa nie był przypadkowy. Ze wstępnych badań wynika, że państwa regionu borykają się z wieloma problemami i stają wobec wielu trudnych wyborów w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego, militarne go, ekonomicznego i społeczno-kulturowego. Zostanie zastosowana metoda analizy i krytyki piśmiennictwa. Z kolei badając różne wymiary dylematów bezpieczeństwa zastosowane zostanie ich ujęcie problemowe, a następnie metoda *case study*, aby na konkretnych przykładach wskazać mechanizm dylematu bezpieczeństwa w relacjach Polska-Rosja.

## Zmiana postrzegania Rosji w dokumentach strategicznych

Najważniejszym dokumentem z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony Polski jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (SBN).

---

<sup>5</sup> P.G. Cerny, *The New Security Dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era*, „Review of International Studies” 2000, vol. 26; T. Shiping, *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, „Security Studies” 2009, nr 18, s. 587–623.

<sup>6</sup> K. Booth, N.J. Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, New York 2008.

<sup>7</sup> Leuprecht Ch., *The Demographic Security Dilemma*, „Yale Journal of International Affairs” Spring/Summer 2010, vol. 5, Issue 2; K. Hallding, H. Guoyi, M. Olsson, *China’s Climate and Energy-security Dilemma: Shaping a New Path of Economic Growth*, „Journal of Current Chinese Affairs” 2009, vol. 38, nr 3.

Jest ona zatwierdzana przez prezydenta, przygotowywana przez Radę Ministrów i koordynowana przez ministra obrony narodowej<sup>8</sup>. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 5 listopada 2014 r. była przyjmowana w trakcie przełomowych wydarzeń na Ukrainie. Rosyjska aneksja Krymu i wojna w Donbasie toczyły się w tle prowadzonych konsultacji na temat tego ważnego dokumentu. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego była bowiem efektem czteroletniej pracy Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, w wyniku którego powstała najpierw *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP* w 2013 r.

Według niektórych polityków i komentatorów, Biała Księga oraz SBN niewystarczająco analizowały zagrożenia wynikające z ewolucji sąsiedztwa RP<sup>9</sup>. Po wyborach parlamentarnych w Polsce w listopadzie 2015 r. nowy resort obrony uruchomił w lipcu 2016 r. Strategiczny Przegląd Obrony. W wyniku jego prac jawna część raportu pt. *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, została ogłoszona przez ministra obrony narodowej w maju 2017 r.<sup>10</sup> Nie był to dokument zatwierdzony przez prezydenta i pojawiły się opinie, że jest to jedynie „głos w dyskusji” resortu obrony na temat reformy dowodzenia w siłach zbrojnych<sup>11</sup>.

Analiza głównych dokumentów dotyczących strategii bezpieczeństwa Polski pokazuje, że w ciągu ostatnich trzech lat zaostrzała się retoryka wobec Rosji i postrzeganie Federacji Rosyjskiej jako zagrożenia dla stabilności regionu Europy Środkowej i Wschodniej. *Biała Księga* z 2013 r., na której bazowała późniejsza SBN zawierała kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące polityki bezpieczeństwa Polski i doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego. Jej celem jest „przyczynienie się do pogłębienia wiedzy oraz świadomości społecznej o bezpieczeństwie Polski i Polaków”. Natomiast *Strategia* z 2014 r. była dokumentem rządowym, podpisanym przez głowę państwa, dyrektywą dla organów państwa zajmujących się bezpieczeństwem Polski oraz wstępem do prac wykonawczych w zakresie obronności państwa<sup>12</sup>. Różnica między obydwoma dokumentami jest

<sup>8</sup> S. Wojciechowski, *Strategiczne dokumenty bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2015, s. 55–75.

<sup>9</sup> K. Rak, *Geopolityczna krótkowzroczność*, „Rzeczpospolita” z 30.12.2014.

<sup>10</sup> *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, maj 2017, [http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/05/KORP\\_WEB\\_Bmn.pdf](http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/05/KORP_WEB_Bmn.pdf)

<sup>11</sup> M. Świerczyński, *Cicha wojna o kontrolę nad armią. Tak PIS próbuje odciąć prezydenta od wojska*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1715398,1,cicha-wojna-o-kontrolę-nad-armia-tak-pis-probuje-odciac-prezydenta-od-wojska.read> (dostęp: 7.08.2017).

<sup>12</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 9.

zatem jak między „pomysłem” a „wytycznymi”. W odniesieniu do Rosji, w *Białej Księdze* pisano, że „Bezpieczeństwo Polski w dużym stopniu zależy od rozwoju relacji między Rosją a Zachodem. Dzisiaj trudno jest określić ich klarowną perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać swój kurs na budowę mocarstwowości, nie licząc się z innymi, zwłaszcza sąsiadami, a nawet ich kosztem? Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się niestety scenariusz kontynuacyjny, niekorzystny dla Polski”<sup>13</sup>.

W *Strategii* podkreśla się wyraźnie, że „jako sąsiad Federacji Rosyjskiej Polska stoi na stanowisku, że zarówno stosunki dwustronne, jak i stosunki NATO-Rosja i UE-Rosja powinny rozwijać się w oparciu o pełne poszanowanie prawa międzynarodowego, w tym suwerenności i integralności terytorialnej państw, a także swobody wyboru własnej ścieżki rozwoju i sojuszy politycznych i wojskowych”<sup>14</sup>. Potwierdziło to potrzebę zwiększenia własnych możliwości obronnych oraz wzmocnienia wschodniej flanki NATO w tej części Europy, tym bardziej, że sytuacja wcale nie uspokaja i w perspektywie najbliższych lat przewiduje się postępującą destabilizację wschodniego sąsiedztwa Polski. Nie do końca można się zatem zgodzić z jednym z krytycznych komentarzy do *Strategii BN* jakoby „nie definiuje zagrożeń ze strony Rosji oraz nie formułuje sposobów osiągania długofalowych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>15</sup>. Uważny czytelnik jest w stanie dokonać analizy tychże zagrożeń, podkreślonych kilkakrotnie w dokumencie jako nie tylko groźnych dla Polski, lecz również dla regionu. Ponadto różne zapisy wskazują sposoby realizacji tych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa właśnie w sprawie „rosyjskiego zagrożenia”. Zgodnie z dokumentem można wywnioskować, że wzmocnieniu ma ulec zdolność własna do odstraszenia i obrony, następnie Polska ma zwiększyć działanie na rzecz spójności i solidarności NATO, umocnienia jego wschodniej flanki i stałego zaangażowania USA na kontynencie europejskim. Wobec wydarzeń na Ukrainie w 2013 i 2014 r. *Strategia BN* nie pozostaje obojętna i podkreśla, że „w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, mogącym angażować ją pośrednio i bezpośrednio” (punkt 36). W tym kontekście nazwanie tych zjawisk mianem zagro-

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 126.

<sup>14</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2014, s. 10.

<sup>15</sup> K. Rak, *Geopolityczna...*

żenia kieruje polską politykę bezpieczeństwa na wzmocnienie własnego potencjału obronnego, a także nasilenie presji na pozostałych członków NATO, aby sojusz powrócił do swoich tradycyjnych funkcji obronnych. Oddziaływanie Rosji na państwa sąsiednie, szczególnie na Ukrainę, jest interpretowane jednoznacznie negatywnie, a nasilanie się konfrontacyjnej polityki rosyjskiej ma – zdaniem autorów dokumentu – destabilizujący wpływ na stan bezpieczeństwa w regionie”. Dla Polski z powyższego wynika wniosek, że bezpieczeństwo europejskie będzie warunkowane czterema głównymi czynnikami: NATO, Unią Europejską, strategiczną obecnością USA na kontynencie europejskim oraz relacjami z Rosją.

Strategia celnie diagnozuje zagrożenia w postaci pojawienia się „cyberzagrożeń” nowego typu (punkty 31, 47, 57), międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej (punkty 30, 31, 55) oraz istnienia w Europie źródeł potencjalnej destabilizacji (punkt 35). Na tym katalogu zagrożeń w zawarty w dokumencie się kończy. Reszta scharakteryzowana jest w kategoriach wyzwań, problemów bezpieczeństwa i negatywnych zjawisk. Podkreśla się, że „Europa pozostanie kontynentem o zróżnicowanych zagrożeniach w wymiarze militarnym” (punkt 35) a „Zagrożenia dla Polski mogą w niesprzyjających okolicznościach przyjąć charakter niemilitarny i militarny. W przypadku tych ostatnich mogą one przybrać postać zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, to jest konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę” (punkt 36). Niektórzy komentatorzy *Strategii BN* zarzucali, że została ona przyjęta „za późno”<sup>16</sup>. Z drugiej strony należy pamiętać, że „strategie długoterminowe, zwrócone ku przyszłości, zawsze przyjmowane są w określonym czasie i sytuacji, które silnie wpływają na zapisy dokumentów”<sup>17</sup>.

Z kolei w dokumencie przygotowanym przez ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza w maju 2017 r. zagrożenie ze strony Rosji jest pierwszoplanowe. We wstępie koncepcji minister krytykuje poprzednie dokumenty strategiczne twierdząc, że w nienależyty sposób analizowały one środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego. „Skala zagrożeń wynikających z agresywnej polityki Rosji nie była dotychczas

<sup>16</sup> A. Jagnieza, *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w obliczu kremłowskiego egzaminatora*, [http://www.defence24.pl/news\\_nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu-kremłowskiego-egzaminatora](http://www.defence24.pl/news_nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu-kremłowskiego-egzaminatora) (dostęp: 4.10.2014).

<sup>17</sup> R. Kupiecki, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1, s. 12.

właściwie oszacowana”<sup>18</sup>. Głównym wyzwaniem i zagrożeniem jest dla twórców tego dokumentu agresywna polityka Rosji. Twierdzą oni, że „Ostatecznym celem Rosji pozostaje zaprowadzenie nowego ładu międzynarodowego, opartego na tzw. „koncercie mocarstw”. Zakładamy, że do 2032 roku Moskwa utrzyma agresywną linię w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Stwarza to bezpośrednie zagrożenie dla Polski oraz innych państw wschodniej (...). Podejmowane przez nią działania są często maskowane i prowadzone poniżej progu wojny. Wywołanie przez Moskwę konfliktu o skali regionalnej, z udziałem jednego lub kilku państw członkowskich NATO, jest realną perspektywą. Możliwe jest również prowokowanie konfliktów zastępczych w różnych częściach świata, w celu tworzenia nowych pól nacisku na państwa Zachodu”<sup>19</sup>.

## **Wymiar polityczno-wojskowy stosunków Polski z Rosją**

Odpowiadając na wyzwania płynące ze wschodu, Polska skoncentrowała się na zwiększeniu własnego potencjału obronnego. Jednocześnie wypełnia zobowiązania sojusznicze wynikające członkostwa w NATO i UE. Reakcją na agresywną politykę Rosji było wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego. Kluczowe decyzje zapadły na szczytach w Walii (4–5 września 2014) i Warszawie (7–8 lipca 2016 r.). NATO powróciło do swoich tradycyjnych funkcji obronnych, potwierdziło gotowość do odstraszenia Federacji Rosyjskiej poprzez rozmieszczenie na terytorium państw Europy Środkowej wielonarodowych rotacyjnych grup batalionowych. Aby zminimalizować niechęć władz rosyjskich wobec natowskich ustaleń, państwa sojuszu pojęły rozmowy z Rosją. Pierwsze spotkanie NATO-Rosja po aneksji Krymu odbyło się w kwietniu 2016 r. Polska sceptycznie podchodziła do dialogu z FR, ale zgodziła się na obywanie z nią cyklicznych spotkań. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski podkreślał, że „Dialog powinien mieć sens. On nie powinien dotyczyć tylko i ograniczać się tylko do pewnej retoryki, do pewnego rytuału, do samego faktu odbycia spotkania, ale powinien prowadzić do czegoś konkretnego”<sup>20</sup>. Jednocześnie podczas szczytu NATO

---

<sup>18</sup> *Koncepcja obronna...*, s. 6.

<sup>19</sup> Tamże, s. 21, 22.

<sup>20</sup> *Polska oczekuje, że Stoltenberg przedstawi propozycje w sprawie dialogu z Rosją*, Depesza PAP z 7 grudnia 2016.

w Warszawie minister obrony narodowej Antoni Macierewicz nazwał Rosję największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy.

Doświadczenia wynikające z aneksji Krymu („zielonych ludzików”) posłużyły przy tworzeniu nowej formacji tzw. Wojsk Obrony Terytorialnej. Zgodnie z propozycjami ministra Macierewicza ma to być oddzielny, piąty rodzaj sił zbrojnych (obok wojsk lądowych, powietrznych, specjalnych i marynarki wojennej). Ich zadaniem ma być wspieranie lokalnych społeczności w czasie konfliktu zbrojnego, ale także podczas klęsk żywiołowych lub katastrof. WOT mają liczyć do 53 tys. żołnierzy, których służba będzie trwała od 1 roku do 6 lat (z możliwością jej przedłużenia). Do końca 2019 r. zaplanowano utworzenie 68 batalionów, które wejdą w skład 17 brygad podporządkowanych Dowództwu Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>21</sup>. Pierwsze brygady obrony terytorialnej z siedzibą w Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie, z uwagi na ocenę potencjalnych zagrożeń militarnych, zostaną zlokalizowane na wschodniej ścianie Polski. Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej jest dowódcą Rodzaju Sił Zbrojnych i podobnie jak dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ) oraz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ) podlega Ministrowi Obrony Narodowej. Łączne przybliżone wydatki z budżetu resortu obrony narodowej na utworzenie, wyposażenie i funkcjonowanie WOT kształtują się następująco w 2016 r. – 394,4 mln zł, w 2017 r. – 1.096,9 mln zł<sup>22</sup>. Zgodnie z założeniami MON, dotyczącymi lokowania zakupów całości SZ RP w rodzimy przemysł, należy przewidywać, że wyposażenie WOT w sprzęt wojskowy (SpW) zostanie oparte na producentach krajowych.

Koncepcja zakłada również zwiększenie liczebności armii oraz wydatków wojskowych. Do 2032 r. planowane jest podwojenie do 200 tys. żołnierzy zawodowych w polskich siłach zbrojnych (w tym ok 50 tys. wojsk obrony terytorialnej). Będzie to proces stopniowy, ale konsekwentnie realizowany<sup>23</sup>. Zgodnie z koncepcją do 2030 r. wydatki obronne wzrosną do 2,5% PKB<sup>24</sup>. Oznacza to wzrost ponad średnią NATO. Polska należy do nielicznej grupy państw (USA, Grecji, Wielkiej Brytanii i Estonii), które wypełniają zobowiązania NATO dotyczące przeznaczania 2% na obronę. Projekt nowelizacji ustawy o modernizacji i finansowaniu sił zbrojnych przewiduje wzrost wydatków na obronność. Zgodnie z jej

<sup>21</sup> *Obrona terytorialna*, MON, 2017. <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna>

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> T. Szatkowski, *Cena bezpieczeństwa*, „Polska Zbrojna”, <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/23073?t=Cena-bezpieczenstwa> (dostęp: 4.04.2017).

<sup>24</sup> *Koncepcja obronna...*, s. 45.

treścią na finansowanie potrzeb obronnych RP mają być przeznaczane wydatki państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB w roku 2018, 2,1% PKB w roku 2019, 2,2% PKB w latach 2020–2023, 2,3% PKB w latach 2024–2025, 2,4% PKB w latach 2026–2029, 2,5% PKB w roku 2030 i latach kolejnych<sup>25</sup>. Przyjęcie projektu zmiany ustawy w proponowanej wersji zapewni zwiększenie planowanego budżetu na obronność w latach 2018–2019 łącznie o ok. 5-7 mld zł w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy<sup>26</sup>.

## **Wymiar ekonomiczny i energetyczny**

Dylemat bezpieczeństwa w stosunkach gospodarczych między Polską i Rosją można zaobserwować w układzie wielostronnym, jak i bilateralnym. W odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę Unia Europejska wprowadziła sankcje wobec Federacji Rosyjskiej. Reakcją zwrotną były rosyjskie kontrsankcje nałożone przez Władimira Putina w 2014 r. i modyfikowane co jakiś czas<sup>27</sup>. Skutki tych działań odczuli w dużej mierze polscy producenci warzyw i mięsa, jednak dzięki obniżeniu kontaktów gospodarczych udało się dwukrotnie w 2016 r. zmniejszyć ujemne saldo w obrotach handlowych o 10,9 mld zł. Eksport w tym roku Rosji wyniósł 22,7 mld zł i zmniejszył się o 5,8% w porównaniu do roku poprzedniego<sup>28</sup>. Nadal największa zależność dotyczyła importu rosyjskiego gazu ziemnego. Dlatego rząd rozpoczął starania o uniezależnienie energetyczne od Federacji Rosyjskiej poprzez realizację kilku inwestycji infrastrukturalnych,

<sup>25</sup> Ustawa o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, projekt z dnia 21 kwietnia 2017 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297654/katalog/12430075>

<sup>26</sup> T. Dmitruk, *Plany zwiększenia wydatków na obronność*, „Dziennik Zbrojny”, <http://dziennikzbrojny.pl/aktualnosci/news,1,10550,aktualnosci-z-polski,plany-zwiekszenia-wydatkow-na-obronnosc> (dostęp: 23.04.2017).

<sup>27</sup> W marcu 2016 r. z listy towarów objętych zakazem wwozu wyłączono narybek ryb ozdobnych. Uchwałą rządu FR z maja 2016 r. wprowadzono możliwość ubiegania się w Ministerstwie Rolnictwa FR o zezwolenie na wwóz wybranych z listy produktów rolno-spożywczych objętych zakazem wwozu przeznaczonych do produkcji żywności dla dzieci. We wrześniu wykaz towarów objętych zakazem wwozu został rozszerzony o sól i chlorek sodu (z dniem 1 listopada), w październiku wyłączono od zakazu narybek skarpa i labraksa oraz młode krewetki białe. Termin obowiązywania omawianego zakazu był przedłużany w oparciu o dekrety prezydenta do dnia 5 sierpnia 2016 r., do 31 grudnia 2017 r. oraz do 31 grudnia 2018 r.

<sup>28</sup> *Mały rocznik statystyczny 2017*, GUS, [www.gus.gov.pl](http://www.gus.gov.pl)

tj. gazoport w Świnoujściu (dostosowany do odbioru skroplonego gazu LNG) oraz rozpoczął rozmowy i wycenę projektów gazowych z Norwegii i Danii. Jednocześnie, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, władze w Polsce zaczęły stawiać sprawę zakończenia kontraktu gazowego z Rosją i nierenegocjowania go po 2020 r.

Ograniczenie kontaktów wynikające z zaostrzenia sytuacji politycznej w regionie miało swój wymiar regionalny. 4 lipca 2016 r., ze względu na organizację szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży, zawieszono działanie porozumienia o małym ruchu granicznym (MGR) między Obwodem Kaliningradzkim a polskimi województwami. Obowiązujące od 7 lipca 2012 r. pozwalało w uproszczony sposób przekraczać granicę. Magnesem przyciągającym Rosjan do Polski była turystyka zakupowa. Świadczyła o tym wzrastająca liczba kart uprawniających do małego ruchu granicznego (283 tys. w milionowej populacji obwodu). Z kolei Polacy w Obwodzie Kaliningradzkim najczęściej kupowali paliwo, wyroby tytoniowe i alkohol (towary akcyzowane)<sup>29</sup>.

Po zawieszeniu MGR liczba cudzoziemców w ramach porozumienia przekraczających w ten sposób przejście graniczne zmniejszyła się o 55%<sup>30</sup>. Niemniej nie wpłynęło to znacząco na ilość Rosjan podróżujących do Polski (mniej o 15%), którzy zaczęli starać się o typowe wizy turystyczne. Prawie o połowę zmniejszyła się natomiast liczba Polaków jeżdżących do Rosji (o 41%). Zdaniem ekonomistów na spadek ruchu osobowego oprócz zawieszenia MGR miał także wpływ kryzys gospodarczy w Rosji, sankcje oraz dewaluacja rubla, która sprawiła, że zakupy w Polsce przestały być tak opłacalne. Wskazywały na to statystyki, zgodnie z którymi jeszcze przed zniesieniem MGR wymiana handlowa między obwodem a Polską wyniosła w pierwszej połowie 2016 r. 527 mln euro (2,305 mln zł) i oznaczała 60% obrotów mniej niż w roku poprzednim<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> *Pół roku bez małego ruchu granicznego. Resort podsumowuje zyski i straty*, 1.02.2017, olsztyn.onet.pl

<sup>30</sup> *Biuletyn statystyczny Straży Granicznej*, stan na 15 stycznia 2017 r., *Biuletyn Statystyczny Straży Granicznej za 2016 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej.

<sup>31</sup> *Przewodnik dla przedsiębiorcy. Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej*. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie, Kaliningrad 2016, s. 33. Dane za okres styczeń-październik obliczono na 1592 mln zł. *Wymiana handlowa Polski z obwodem kaliningradzkim w ub.r. – ponad 400 mln USD*, 5.10.2016, www.bankier.pl



## Wymiar społeczno-kulturowy

Według badań opinii publicznej z wiosny 2017 r. 65% Polaków uważa potęgę Rosji za zagrożenie. Polska wyróżnia się pod tym względem wśród innych państw świata: w USA 47%, Francji 45%, Węgrzech 28%, Turcji 54%, Wielkiej Brytanii 43% badanych (Poushter and Manevich 2017). Niepewność i niechęć wobec Rosji w Polsce była efektem niewyobrażalnej dotąd wojny informacyjnej w przestrzeni medialnej, w której obie strony, czyli polska i rosyjska oskarżały się wzajemnie o agresywne działania oraz brak szacunku dla historii. Powoli zaczęto ograniczać kontakty kulturalne (w 2014 r. zawieszono organizację Festiwalu Piosenki Rosyjskiej w Zielonej Górze, w 2015 r. odwołano przeprowadzanie Roku Polski w Rosji, a także Roku Rosji w Polsce). W 2016 r. nie odbył się Ogólnopolski Festiwal Piosenki Rosyjskiej dla gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Nie zmienił się natomiast harmonogram festiwalów filmowych. Rosyjskie projekcje filmowe pod nazwą „Sputnik nad Polską” odbywały się w Warszawie, a pokaz polskich filmów w ramach Festiwalu „Wisła” w Moskwie.

Na stosunkach wzajemnych zaczęła natomiast ciążyć historia. W odpowiedzi na rosyjską propagandę o nieprzyznawaniu się do paktu Ribbentrop-Mołotow i zbrodni katyńskiej, strona polska rozpoczęła symboliczną walkę z pomnikami żołnierzy radzieckich. Rzecznik Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rosji Maria Zacharowa skrytykowała w marcu 2016 r. plany rozbiórki w Polsce pomników. Zagroziła nawet, że likwidacja pomników spotka się z nieuniknioną reakcją Rosji<sup>32</sup>. Odpowiedzią polskiego MSZ było oświadczenie, w którym powołując się na ustawę z 1994 r. przekonywano, że dotyczy ona cmentarzy i grobów wojennych, nie ma natomiast zastosowania do tzw. pomników symbolicznych, nie kryjących pod sobą szczątków żołnierzy, natomiast będących wyłącznie znakami sowieckiej dominacji<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Зачарова сравнила снос памятников в Польше с действиями ИГ в Пальмире*, RIA Novosti, <https://ria.ru/world/20160331/1400599271.html> (dostęp: 31.03.2016).

<sup>33</sup> *Oświadczenie MSZ w związku z wypowiedzią rzecznik Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rosji*, 1 kwietnia 2017, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie\\_msz\\_w\\_zwiazku\\_z\\_wypowiedzia\\_rzecznik\\_ministerstwa\\_spraw\\_zagranicznych\\_rosji?printMode=true](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_w_zwiazku_z_wypowiedzia_rzecznik_ministerstwa_spraw_zagranicznych_rosji?printMode=true)

## Konkuzje

Dylemat bezpieczeństwa, który w niniejszym artykule koncentruje swoją uwagę głównie na reakcjach Polski na agresywną politykę Rosji, potwierdza postawione na wstępie hipotezy badawcze. „Efekt spirali” w sytuacji napięcia międzynarodowego nie ogranicza się tylko do sfery militarnej, wyścigu zbrojeń (podnoszenie nakładów na obronność, zwiększanie ilości ćwiczeń wojskowych), lecz obserwowany jest w również w innych sferach stosunków międzynarodowych. Na przykładzie stosunków polsko-rosyjskich w niewielkim stopniu pogłębiła się niechęć względem Rosji, chociaż należy zaznaczyć, że w dokumentach strategicznych była ona już wcześniej postrzegana jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski. Od 2014 r. zaczyna być identyfikowana jako zagrożenie dla naszego państwa, co wpływa na decyzje polityczne w innych obszarach stosunków międzynarodowych, m.in. na kontakty gospodarcze, kulturalne i społeczne. W efekcie dylemat bezpieczeństwa przenosi się na pozamilitarne aspekty relacji Polska-Rosja. W efekcie rząd w Warszawie zdecydował się uniezależnić energetycznie od Federacji Rosyjskiej, gdyż kwestie bezpieczeństwa zyskały priorytet nad kalkulacjami ekonomicznymi. Jednak „efekt spirali”, jak pokazuje praktyka stosunków międzynarodowych, nie prowadzi do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa dla żadnego państwa.

### STRESZCZENIE

Współczesny dylemat bezpieczeństwa nie odnosi się jedynie do rywalizacji militarnej i wyścigu zbrojeń, lecz dotyczy politycznego, ekonomicznego i społeczno-kulturowego wymiaru. Dlatego cel artykułu wynikał z ogólnego problemu badawczego w jakich wymiarach i w czym przejawia się dylemat bezpieczeństwa w stosunkach Polski i Rosji po 2014 r. Przy zastosowaniu metody *case study* pokazano obszary, w których występuje „efekt spirali”. Dylemat bezpieczeństwa prowadzi te dwa państwa zamiast do zwiększenia ich bezpieczeństwa, wręcz do ryzyka międzynarodowej i regionalnej destabilizacji.

Agnieszka Legucka

## THE SECURITY DILEMMA IN THE POLISH-RUSSIA RELATIONS AFTER 2014

The current security dilemma refers not only to a military rivalry and an arms race but also to political, economic, and socio-cultural dimensions. Therefore, the aim of the article results from a general research problem, which is as follows: in what dimensions and how is the security dilemma changing between Poland and Russia after 2014? Using case study method, the article shows in which areas the “spiral model” is occurring. The security dilemma provides these two countries, instead of heightening their security, increased the risk of international and regional destabilization.

**KEY WORDS:** *security dilemma, Polish-Russian relation, strategy, military relation*

### Bibliografia

#### Dokumenty

*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

*Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, maj 2017, Ministerstwo Obrony Narodowej.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

Ustawa o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, projekt z dnia 21 kwietnia 2017 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297654/katalog/12430075>

#### Literatura

*Biuletyn Statystyczny Straży Granicznej za 2016 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej. Dmitruk T., *Plany zwiększenia wydatków na obronność*, „Dziennik Zbrojny” z 23.04.2017.

Herz J., *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, „World Politics”, January 1950, vol. 3, nr 2.

Jagnieža A., *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w obliczu kremłowskiego egzaminatora*, [defence24.pl](http://defence24.pl) (dostęp: 4.10.2014).

Kupiecki R., *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa*. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1.

Kuźniar R., *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006.

*Mały rocznik statystyczny 2017*, GUS, [www.gus.gov.pl](http://www.gus.gov.pl)

Obrona terytorialna, MON. 2017. <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/>

*Polska oczekuje, że Stoltenberg przedstawi propozycje w sprawie dialogu z Rosją*, Depesza PAP, 7 grudnia 2017.

- Poushter J., Manevich D., *Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats*, „Pew Research Center” 1.04.2017.
- Przewodnik dla przedsiębiorcy. Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej*. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie, Kaliningrad 2016.
- Rak K., *Geopolityczna krótkowzroczność*, „Rzeczpospolita” z 30 grudnia 2014.
- Szatkowski T., *Cena bezpieczeństwa*, „Polska Zbrojna” z 4.04.2017.
- Świerczyński M., *Cicha wojna o kontrolę nad armią. Tak PIS próbuje odciąć prezydenta od wojska*, [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl), 7.08.2017.
- Wojciechowski S., *Strategiczne dokumenty bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] Kupiecki R., *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2015.
- Захарова сравнила снос памятников в Польше с действиями ИГ в Пальмире*, RIA Novosti, 31.03.2016.
- Zięba R., *Postzimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] Zięba R. (red.) *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.

*Agata Włodkowska-Bagan*

## Rosyjska ofensywa propagandowa. Caus Ukraiyny

SŁOWA KLUCZOWE:

*Rosja, Ukraina, propaganda, dezinformacja, manipulacja*

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

Słowo „propaganda” czy „ofensywa informacyjna”, podobnie jak w czasach zimnej wojny, znów jest na ustach polityków, dziennikarzy i zwykłych ludzi. Podobnie jak wtedy, choć w zupełnie innych uwarunkowaniach, przez nieco innych aktorów oraz przy użyciu odmiennych narzędzi, na naszych oczach toczy się walka o umysły. Temat rosyjskiej ofensywy propagandowej jest ważny i warty podjęcia z kilku powodów. Po pierwsze, dotyczy państw, z którymi Polska sąsiaduje i które pozostają istotne w jej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Po drugie, Polska pozostaje narażona na rosyjskie działania propagandowe, a poziom świadomości społecznej pozostaje niski. Wreszcie po trzecie, od 2013 r. obserwowane jest wyraźne nasilenie przez Federację Rosyjską ofensywy informacyjnej i kulturowej nie tylko wobec Ukrainy, ale również wobec państw członkowskich Unii Europejskiej i NATO, zatem także i Polski.

Celem niniejszego artykułu jest analiza rosyjskich działań propagandowych wobec Ukrainy, państwa kluczowego dla rosyjskich projektów reintegracyjnych i neoimperialnych. Podjęta analiza dostarczyć ma odpowiedzi na następujące pytania: jakie są cele rosyjskiej ofensywy propagandowej, jak jest ona prowadzona oraz jakie działania kontrofensywne podejmowane są przez Ukrainę?

Według Gartha S. Jowetta i Victorii O'Donnell „propaganda to celowa i systematyczna próba kształtowania percepcji, manipulowania myślami i bezpośrednimi zachowaniami w celu osiągnięcia takich reakcji, które są zgodne z pożądanymi intencjami propagandy”<sup>1</sup>. Zdaniem Jaquesa Ellula jest to natomiast „zespół metod stosowanych przez zorganizowane grupy w celu wciągnięcia mas ludzkich, u których w konsekwencji manipulacji, wytwarza się jedność psychiczna pozwalająca na włączenie ich do masowych działań”<sup>2</sup>.

Istotnymi elementami propagandy są manipulacja i dezinformacja. Pierwsza z nich polega na selekcji faktów i przedstawianiu jedynie tych, które sprzyjają manipulantom. Dezinformacja natomiast to celowe przekazywanie fałszywej informacji wprowadzającej odbiorców w błąd<sup>3</sup>. W kontekście działań rosyjskich często spotkać się można z pojęciem wojny informacyjnej, którą definiuje się jako „wszelkie działania mające na celu uzyskanie przewagi informacyjnej poprzez wpływanie na informacje, procesy informacyjne, systemy informatyczne oraz sieci komputerowe przeciwnika przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony własnym zasobom informacyjnym”<sup>4</sup>. Celem wojen informacyjnych jest „podporządkowanie elit i społeczeństw innych państw w sposób niezauważalny, przy wykorzystaniu różnych tajnych i jawnych kanałów (służb specjalnych, dyplomatycznych, medialnych), oddziaływania psychologicznego, dywersji ideologicznej i politycznej”<sup>5</sup>.

## Cele rosyjskiej ofensywy propagandowej

Należy wskazać kilka celów rosyjskiej ofensywy propagandowej, wśród nich: odbudowę strefy wpływów FR na obszarze poradzieckim i utrzymanie dominującej pozycji w Eurazji; mobilizację społeczeństwa rosyjskiego oraz państw poradzieckich by przyjęli rozwiązania ustrojowe i geopolityczne proponowane przez Rosję oraz podważenie wiarygodności i spój-

<sup>1</sup> G.S. Jowett, V. O'Donnell, *Propaganda and Persuasion*, Sage Publications, Beverly Hills 1986, s. 16.

<sup>2</sup> J. Ellul, *Propaganda*, New York 1965, s. 9.

<sup>3</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/;2554971> (dostęp: 5.08.2017).

<sup>4</sup> A. Żebrowski, M. Żmigrodzka, *Media uczestnikami walki informacyjnej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2012, nr 9, s. 359.

<sup>5</sup> J. Darczewska, *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, „Punkt Widzenia OSW”, maj 2014, nr 42, s. 5. Por. M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, s. 324, 325.

ności Zachodu, w tym przede wszystkim Unii Europejskiej i NATO. Można zatem uznać, że rosyjska ofensywa propagandowa prowadzona jest na trzech frontach: wewnętrznym (rosyjskim), obszarze poradzieckim (regionalnym) oraz globalnym. W przypadku dwóch pierwszych, Rosja i jej flagowa inicjatywa integracji gospodarczej (Eurazjatycka Unia Gospodarcza) prezentowane są jako projekt przyszłości, podczas gdy Zachód prezentowany jest jako znajdujący się w fazie schyłkowej. Rosyjskiej opinii publicznej oraz społeczeństwom państw poradzieckich FR przedstawiana jest jako państwo atakowane przez Zachód, który zmusił do obrony ją samą, bliskie jej wartości oraz państwa bliskie kulturowo (w rzeczywistości postrzegane jako część strefy jej żywotnych interesów). W wymiarze globalnym Rosja przedstawiana jest jako cenny i istotny partner Zachodu, natomiast Ukraińcy jako nienadający się do członkostwa i partnerstwa z UE i NATO.

Warto zwrócić uwagę, że Rosji udało się przekształcić realny rosyjsko-ukraiński konflikt w wirtualną konfrontację pomiędzy Rosją a Zachodem, w której to Rosja została zaatakowana i musi się bronić<sup>6</sup>. Dało to Rosji możliwość powrotu do innego rodzaju niż w okresie zimnej wojny, ale jednak do blokowego myślenia, który tym razem przybrał formę bloków geopolityczno-cywilizacyjnych, gdzie „rosyjski świat” przeciwstawiony jest zachodniemu, eurazjatyzm – euratlantyzmowi, a NATO – Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

## Instrumenty rosyjskiej ofensywy propagandowej

Rosja posiada wiele instrumentów i kanałów, które wykorzystuje do szerzenia swojej wizji świata. Zdolność stosowania propagandy współczesna Rosja wydaje się mieć zapisane w swoim DNA. Jest ona bowiem pozostałością doświadczeń i umiejętności propagandowych tak Imperium Rosyjskiego, jak i ZSRR, które po jego rozpadzie, razem ze stałym miejscem w Radzie Bezpieczeństwa i bronią jądrową, odziedziczyła Federacja Rosyjska. Propaganda w czasach radzieckich została rozwinięta i wzbogacona o nowoczesne narzędzia. Teoria specpropagandy była wykładana w latach 40. XX w. w Wojskowym Instytucie Języków Obcych. Wycofany w latach 90. przedmiot powrócił w 2000 r. i jest wykładany na Wydziale Informacji Wojskowej i Języków Obcych Wojskowego Instytutu rosyj-

---

<sup>6</sup> J. Darczewska, *The Information War on Ukraine. New Challenges*, „Cicero Foundation Great Debate Paper”, December 2014, nr 14/08, s. 5.

skiego MON. Powrót nauczania został skorelowany z zatwierdzoną w 2000 r. *Doktryną bezpieczeństwa informacyjnego FR*. Współczesne działania propagandowe Rosji, w tym stosowana taktyka tzw. 4D<sup>7</sup> czy tzw. mgły informacyjnej<sup>8</sup> również była używana przez ZSRR.

## Koncepcja „świata rosyjskiego”

Idea „rosyjskiego świata” została przedstawiona w 2009 r. przez patriarchę Rosji i Wszechrusi Cyryla II. Według niej wszyscy prawosławni są częścią jednego kościoła i jednego narodu prawosławnego. W jego skład wchodzi wschodni Słowianie oraz ludność rosyjska i rosyjskojęzyczna w innych państwach świata. Koncepcja stosunkowo szybko została przejęta (przy braku sprzeciwu Cerkwi) przez rosyjskie władze i włączona do środków rosyjskiej polityki zagranicznej. W obecnej wersji celem koncepcji jest m.in. umocnienie przekonania o wyjątkowości i odmienności cywilizacji prawosławnej z Rosją w centrum, która jest zagrożona przez obce, tj. liberalne (zachodnie) wartości. Do tradycyjnych wartości, których Rosja broni (za przyzwoleniem RCP) należą m.in.: przywiązanie do chrześcijaństwa, konserwatyzm, tradycyjny model rodziny oraz moralność oparta na prawosławnym kolektywizmie. Wartości te są formułowane przy jednoczesnym uwypukleniu różnic i rzekomej wyższości wartości cywilizacji prawosławnej nad tymi, którym hołduje Zachód. Warto mieć świadomość, że interwencja zbrojna na Ukrainie również była przedstawiana jako misja obrony Ukrainy przed wrogim Zachodem. Według Cyryla II na Ukrainie wspierani przez Zachód „rozłamowcy” i „unicy” toczą „wojnę religijną” wymierzoną w kanoniczne rosyjskie prawosławie<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> 4D czyli dismiss (odrzuć, zaprzeczenie), distort (zniekształcenie), distract (odwracanie uwagi), dismay (zastraszenie). Szerzej zob. np. M. Snegovaya, *Putin's Information Warfare in Ukraine. Soviet Origins of Russia's Hybrid Warfare*, Russia Report I, Institute for the Study of War, September 2015, s. 13.

<sup>8</sup> „Mgła informacyjna” polega na tworzeniu wielu nieprawdziwych, a czasem niewiarygodnych i wykluczających się wersji dotyczących określonego wydarzenia, czego celem jest dezorientowanie odbiorcy. Taktyka była zastosowana odnośnie lotu MH17 (mających linie lotniczych zestrzelonego nad wschodnią Ukrainą, prawdopodobnie przez prorosyjskich separatystów).

<sup>9</sup> *Святейший Патриарх Кирилл призвал Предстоятелей Поместных Церквей возвысить голос в защиту православных христиан востока Украины*, 14.08.2014, Русская Православная Церковь, <https://mospat.ru/ru/2014/08/14/news106782/> (18.09.2017).



## Kreowanie wrogów

Poczucie wszechobecności wrogów jest istotnym elementem rosyjskiej percepcji środowiska międzynarodowego<sup>10</sup>. Nie zawsze jednak wskazywani przez Rosję wrogowie rzeczywiście nimi pozostają. Wśród zewnętrznych wrogów Rosji wskazywani są najczęściej: Stany Zjednoczone i NATO, narody rusofobiczne oraz faszyci i banderowcy uosabiani obecnie najczęściej z Ukraińcami wspierającymi Euromajdan oraz integrację Ukrainy ze strukturami zachodnimi. Do wrogów wewnętrznych zaliczane są natomiast organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie z zagranicy (tzw. zagraniczni agenci) czy zwolennicy bliskiej współpracy lub integracji z Zachodem. Umiejętne lub intencjonalne wskazywanie lub kreowanie wrogów może pełnić szereg funkcji. W wymiarze wewnętrznym odciąga uwagę własnych obywateli od problemów państwa, może również konsolidować wokół silnej władzy. Legitymizuje ponadto ograniczanie praw i swobód obywatelskich oraz zwiększanie wydatków na zbrojenia. Kreowanie wrogów zewnętrznych (oraz wewnętrznych mających wsparcie z zewnątrz) pomaga podejmować działania ofensywne, przedstawiając je na potrzeby wewnętrzne i międzynarodowe jako obronne, ale także wzmacniać samodzielnie wykreowany wizerunek Rosji jako obrońcy i lidera państw zagrożonych przez Zachód (należących do „rosyjskiego świata” lub będących częścią obszaru poradzieckiego). Konsoliduje również opinię publiczną państw poradzieckich wokół Rosji.

Należy zwrócić uwagę, że język opisujący „wrogów Rosji” jest nacechowany emocjonalnie. Zachód określany jest często jako „zgniły”, otrzymujące wsparcie z Zachodu NGOs jako „piąta kolumna”, Unia Europejska jako Gejropa<sup>11</sup>. Ukraina bywa określana jako państwo niesamodzielne, będące pionkiem Ameryki, a władza wyniesiona przez Euromajdan jako „faszystowska junta”.

## Narracja i środki masowego przekazu

Środki masowego przekazu odgrywają niezwykle istotną rolę w promowaniu rosyjskiej wizji świata oraz rosyjskiej narracji. W sposób szczególny dotyczy to państw takich jak Ukraina czy Białoruś, ale i innych

---

<sup>10</sup> E. Willems, *A Way of Life and Death: Three Centuries of Prussian-German Militarism*, Nashville 1986, s. 162, 163.

<sup>11</sup> J. Darczewska, *The Information War...*

państw poradzieckich. W przekazie skierowanym do tych społeczeństw uwypukla się ich długowieczne związki z Rosją oraz zasługi Imperium Rosyjskiego i ZSRR w wyzwaniu tych państw, a następnie ich rozwoju cywilizacyjnym. Równocześnie często umniejsza się historię i odrębność państw poradzieckich. Jest to dostrzegalne w odniesieniu do Ukraińców i Białorusinów, którzy bywają określani jako pseudonarody czy pseudo-państwa. Wątki tego rodzaju można odnaleźć również w opublikowanym w lutym 2015 r. na kanale youtube (udostępniony następnie na Twitterze przez wicepremiera FR Dmitrija Rogozina) materiału propagandowego *Я Русский Оккупант*, który obejrzało już ponad 10 mln internautów<sup>12</sup>.

Narracja to specyficzny sposób komunikowania i opowiadania o sobie oraz o otaczającym świecie, w którym nadawca konstruuje własną tożsamość<sup>13</sup>. Rosyjska opowieść dotyczy wskazanych wyżej wątków, m.in. „rosyjskiego świata”, wyjątkowości rosyjskiej, zagrożenia ze strony „Innych” i konieczności obrony przed nimi, a także odwiecznych związków Rosji z państwami poradzieckimi, w tym przede wszystkim z Europą Wschodnią. W trakcie trwających walk na wschodzie Ukrainy wielokrotnie przywoływano na przykład nazwę Federacyjnej Republiki Noworosji powołanej w maju 2014 r. przez wspieranych przez Rosję separatystów<sup>14</sup>, co miało m.in. wykazać kilkunastuletnie związki tego regionu z Rosją. Nazwę tę przywoływał również prezydent Putin w przemówieniu do prorosyjskich separatystów w sierpniu 2014 r. Cztery miesiące wcześniej (tj. w kwietniu) definiował Noworosję jako terytorium z Charkowem, Ługańskiem, Donieckiem, Chersoniem, Mikołajowem i Odessą, co mogło sugerować wolę przejęcia przez Rosję kontroli nad całą południową Ukrainą<sup>15</sup>. Latem tego samego roku pojawił się ponadto pomysł wydania przez Rosyjską Akademię Nauk publikacji naukowej poświęconej historii Noworosji (od starożytności do dziś). Koncepcja „Noworosji” zakończyła się jednak fiaskiem w maju 2015 r.

<sup>12</sup> Zob. *Я Русский Оккупант*, <https://www.youtube.com/watch?v=T65SwzHAbes> (dostęp: 29.09.2017).

<sup>13</sup> A. Dziob, *Badanie narracji – między psychologią, socjologią a językoznawstwem*, „Kwartalnik Językoznawczy” 2010, nr 2 (2), s. 1.

<sup>14</sup> W jej skład miała wejść Doniecka oraz Ługańska Republika Ludowa. Sama nazwa wprost odwołuje się do istniejącej w XVIII w. Guberni Noworosyjskiej, która rozciągała się na północnych obszarach położonych nad Morzem Czarnym (od Odessy do Doniecka), której termin funkcjonował do 1917 r., tj. do utworzenia Ukraińskiej SRR. Jak wspomniano ponownie pojawił się wiosną 2014 r.

<sup>15</sup> A. Sobják, *Czy droga do „Noworosji” prowadzi przez Naddniestrze?*, „Biuletyn PISM” nr 109 (1221), 3.10.2014, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=18296](https://www.pism.pl/files/?id_plik=18296) (dostęp: 20.09.2017).

Narracja dotycząca realnie toczącego się konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, dzięki posiadanym środkom finansowym i kontroli nad mediami, jest spójna, choć nieprawdziwa. Rosyjska wersja opowieści o wojnie rosyjsko-ukraińskiej jest narracją narodowo-wyzwoleńczą, w której separatyści donieccy i ługańscy (wspierani przez Rosję) chcą utworzenia własnego państwa i przyłączenia do Rosji. W rosyjskiej wersji historii współcześni Ukraińcy są faszystami. Wojna rosyjsko-ukraińska nazywana jest również wojną na wschodzie Ukrainy. Szczególnie ostatnie wykreowane przez Rosję określenie bywa bezkrytycznie powielane przez światowe media, publicystów, a nawet naukowców. Przykładów narracyjnej kreacji jest więcej. Dość wspomnieć o rosyjskich pomalowanych na biało wojskowych ciężarówkach („białe konwoje”), które według deklaracji rosyjskich są konwojami humanitarnymi jadącymi na wschód. Według ukraińskiego wywiadu i władz, konwoje te przewożą nie tylko pomoc humanitarną, ale również broń i paliwo dla separatystów, nie będąc w związku tym konwojami humanitarnymi.

W celu uzyskania przewagi informacyjnej, Rosja przeznaczyła znaczne środki finansowe<sup>16</sup> na funkcjonowanie nowoczesnych kanałów przekazywania rosyjskiej wizji świata, będącej alternatywą dla zachodniej prezentowanej przez BBC czy CNN. Kluczową rolę odgrywają tu Sputnik (rosyjska wielojęzyczna agencja informacyjna) oraz RT (rosyjska, wielojęzyczna stacja telewizyjna)<sup>17</sup>. Motto Sputnika *Telling the Untold* sugeruje, że jego celem jest ukazanie informacyjnej wielobiegunowości świata i równoważenie informacji prezentowanych przez zachodnie agencje informacyjne i stacje telewizyjne. W rzeczywistości wiele materiałów prezentowanych na platformie Sputnik jest dezinformacją i manipulacją. Motto RT *Question more* sugeruje z kolei prezentowanie pogłębionej analizy, wielu stanowisk i różnych opinii. Obecnie oba kanały zajmują się jednak głównie popularyzacją teorii spiskowych oczerniających Zachód oraz podważających rzetelność prezentowanych przez zachodnie media faktów<sup>18</sup>. Wprowadza to dezorientację w społeczeństwach, gdzie nadaje RT i Sputnik.

---

<sup>16</sup> W 2014 r. RT dysponowało budżetem w wysokości 225 mln USD. Całkowite oficjalne wydatki na środki masowego przekazu wyniosły natomiast 1,1 bln USD. A. Wilson, *Four Types of Russian Propaganda*, Stop.Fake.org, 13.12.2015, <http://www.stopfake.org/en/andrew-wilson-four-types-of-russian-propaganda/> (dostęp: 5.08.2017).

<sup>17</sup> Dawniej Russia Today.

<sup>18</sup> S. Meiser, *Isolation and Propaganda. The Roots and Instruments of Russia's Disinformation Campaign*, Paper Series, 2015–2016, nr 6, s. 8.

Rosyjski punkt widzenia powielany jest również przez proputinowskich blogerów i trolli, z których znaczna część finansowana jest ze środków państwowych. W służbie rosyjskiej ofensywy (de)informacyjnej jest także rosyjska wersja Wikipedii – Wikiznanije, seriale czy filmy fabularne. Jednym z najnowszych filmów tego rodzaju jest *Krym* Aleksieja Pimanowa, który został współfinansowany przez rosyjski MON. Film przedstawia aneksję Półwyspu Krymskiego dokonaną przez Rosję w marcu 2014 r., z historią miłosną w tle.

Warto mieć świadomość, że we wschodniej Ukrainie, gdzie dostęp do rosyjskich środków masowego przekazu jest niemal powszechny, oddziaływanie rosyjskiej narracji, w tym uznanie za wrogie działań Zachodu, jest obecne. W centralnej i zachodniej części kraju dostęp do rosyjskich mediów jest ograniczony, poziom zaufania niższy, a wróg jest utożsamiany nie z Zachodem, a z Rosją.

Rosyjska narracja szerzona jest również przez rosyjskie GoNGOs<sup>19</sup> (np. działający na Białorusi ruch młodzieżowy „Młoda Rosja”), rosyjskie agendy rządowe (Federalną Agencję ds. WNP, Rosyjskich Diaspor i Międzynarodowej Współpracy Humanitarnej) czy zbieżne z rosyjskimi celami międzynarodowe ruchy czy sieci społeczne (komunitarianie). Rosyjski Instytut Wysokiego Komunitaryzmu, jedynie częściowo wpisuje się w założenia ruchu komunitariańskiego, choć podobnie jak on podkreśla wagę wspólnot w społecznym życiu człowieka.

We wrześniu 2003 r. z inicjatywy Rosji powołana została Międzynarodowa Organizacja ds. Obserwacji Wyborów (CIS-EMO), organizująca rosyjskie odpowiedniki zachodnich misji obserwacyjnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. CIS-EMO jest jednak powiązane z władzami rosyjskimi<sup>20</sup>, a oceny monitorowanych przez nią wyborów najczęściej są odmienne od wydawanych przez OBWE czy Radę Europy. Obserwatorzy CIS-EMO uznali, że druga tura wyborów prezydenckich na Ukrainie, która miała przynieść zwycięstwo Wiktorowi Janukowyczowi, została przeprowadzona uczciwie. CIS-EMO zorganizowało również misję obserwacyjną podczas referendum na Krymie. Na co zwraca uwagę Joanna Darczewska, od 2014 r. CIS-EMO śledzi

<sup>19</sup> Government Non-Governmental Organizations to „pozarządowe” organizacje tworzone przez sektor publiczny w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych zarezerwowanych zwyczajowo dla NGOs, ale także podporządkowane, kontrolowane oraz finansowane przez administrację państwową.

<sup>20</sup> Założycielami CIS-EMO są: Centralna Komisja Wyborcza FR, Instytut Badań Społeczno-Politycznych Rosyjskiej Akademii Nauk oraz Moskiewska Państwowa Akademia Prawa im. Kutafina.

również ekstremizm w Rosji oraz „ekstremizm w ukraińskiej polityce, społeczeństwie, mediach i strukturach siłowych”<sup>21</sup>. To CIS-EMO zainicjowała w sieciach społecznościowych międzynarodową kampanię na rzecz monitoringu przejawów rusofobii, która w publikacjach rosyjskich określana bywa jako współczesny rasizm i antysemityzm. Publikacje na temat rusofobii wydawane są również przez Rosyjski Instytut Studiów Strategicznych.

## Diaspora rosyjska i rosyjskojęzyczna

Po rozpadzie ZSRR liczba etnicznych Rosjan rozsianych w państwach poradzieckich wynosiła około 25 mln. Obecnie jest szacowana na 16–17 mln<sup>22</sup>. Wciąż liczna diaspora rosyjska jest wykorzystywana przez Rosję jako argument ingerencji w sprawy wewnętrzne państw, w których zamieszkuje. Pretekstem do ingerencji może być łamanie ich praw. Ludność ta może być również umiejętnie wykorzystywana w prowadzonej przez Rosję ofensywie informacyjnej. Zajęcie przez Rosję Krymu w marcu 2014 r. było również argumentowane koniecznością ochrony ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej. W marcu tego roku prezydent Putin stwierdził, że w sytuacji, gdy akty przemocy ogarną dalsze wschodnie regiony Ukrainy, FR rezerwuje sobie prawo do ochrony swoich interesów i obrony mieszkającej tam ludności rosyjskojęzycznej<sup>23</sup>. Obserwowane poszerzanie kręgu osób, których Rosja jest gotowa bronić o rosyjskojęzycznych, a nawet prawosławnych, pozwala jej poszerzać zasięg interesów i potencjalnych działań. Należy nadmienić, że w *Doktrynie wojennej* z 2010 r. pojawia się zapis o możliwości użycia siły w obronie ludności rosyjskojęzycznej.

Faktem jest, że po upadku ZSRR sytuacja ekonomiczno-społeczna Rosjan pozostających w byłych już republikach Związku Radzieckiego uległa pogorszeniu. Rosja deklaruje obronę rodaków jednak najczęściej wtedy, gdy jest to dla niej korzystne. W związku z tym działania rosyj-

---

<sup>21</sup> J. Darczewska, *Wojna informacyjna Rosji z Zachodem. Nowe wyzwanie?*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Wojna hybrydowa”, Wydanie specjalne, 2015, s. 70.

<sup>22</sup> M. Jaroszewicz, A. Dubas, *Roczny bilans rosyjskiego programu repatriacyjnego*, OSW, „Tydzień na Wschodzie”, nr 19, 22.08.2007 r., s. 10.

<sup>23</sup> *Владимир Путин: Россия оставляет за собой право защитить проживающее в Крыму русскоязычное население*, RT, 2.03.2014, <https://russian.rt.com/article/23429> (dostęp: 15.09.2017).

skich władz coraz częściej budzą wątpliwości w samych Rosjanach mieszkających w państwach poradzieckich<sup>24</sup>.

## Kontrofensywa ukraińska

Należy stwierdzić, że na Ukrainie Rosja miała przyjazne warunki dla szerzenia własnej narracji. Ułatwiała to wspólna historia, bliskość kulturowa i religijna, wzmacniana dodatkowo poprzez przekaz medialny oraz obecność ponad 8 mln mieszkających tam Rosjan. Wieloletnia zależność i znaczące wpływy rosyjskich służb na Ukrainie utrudniały Kijowowi usamodzielnienie się. Na przykład w marcu 2012 r. Rosja naciskała na Wiktora Janukowycza by premierem został zaufany człowiek Leonida Kuczmy – Wiktor Miedwiedczuk lub miliarder i szef służb bezpieczeństwa Walerij Choroszowski (został pierwszym wice premierem)<sup>25</sup>. Ministrem obrony został natomiast Dmytro Sałamatin, osoba związana z Moskwą i mająca do niedawna rosyjskie obywatelstwo. Obecna destabilizacja państwa i brak kontroli nad całym jego terytorium również utrudnia efektywną reakcję na dezinformację dostarczaną przez rosyjskie środki masowego przekazu, których wiarygodność pozostaje wysoka we wschodniej części kraju. Zaufanie do mediów ukraińskich jest tu niskie. Od 2014 r. obserwowany jest natomiast wyraźny spadek wiarygodności rosyjskiej telewizji w centralnej i zachodniej Ukrainie. Wśród uwarunkowań wewnątrzukraińskich, które stwarzają trudności w reagowaniu na rosyjską ofensywę propagandową, należy wymienić niedostatki ukraińskiego dziennikarstwa, w tym stosunkowo niską znajomość języków obcych, co generuje trudności w korzystaniu ze źródeł zagranicznych, innych niż rosyjskie. Państwo ukraińskie posiada również zdecydowanie mniej środków finansowych, które może przeznaczać na rozwój środków masowego przekazu oraz zwiększenie ich atrakcyjności. Jeszcze inną kwestią jest brak tak rozbudowanej, jak w Rosji, kontroli państwowej nad mediami.

Pomimo szeregu trudności, z jakimi boryka się państwo ukraińskie, wiele działań jest podejmowanych – zarówno na poziomie państwa jak i społeczeństwa. Obserwowany jest również wyraźny wzrost aktywności społecznej i obywatelskiej, której towarzyszy wysoki poziom kreatywności.

<sup>24</sup> I. Topolski, *Działania Federacji Rosyjskiej w regionie*, [w:] B. Bojarczyk, A. Ziętek (red.), *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, Lublin 2008, s. 95.

<sup>25</sup> M. Wojciechowski, *Rosja trzyma Ukrainę w garści*, „Gazeta Wyborcza” z 2.03.2012; M. Wojciechowski, *Tajna historia przejmowania Ukrainy przez Rosję*, „Gazeta Wyborcza” z 1.03.2012.

Ukraińcy próbują na przykład przechwytywać i neutralizować tworzone przez rosyjską machinę propagandową określenia, które mają być obraźliwe lub dyskredytujące. Rosja wykorzystwała znaczący udział w „rewolucji godności” ukraińskich Żydów i utworzyła termin „żydobanderowcy”, który jednak został szybko przejęty i zneutralizowany poprzez przedstawienie go jako określenia pozytywnego, uzupełnionego symbolem tryzub z menorą.

Niejako wbrew narracji rosyjskiej, obecnie zdecydowanie częściej wśród Ukraińców podkreślana jest odrębność od narodu rosyjskiego. Zdecydowanie rządu pojawia się także ukraińska narracja odwołująca się do braterstwa obu narodów i państw. Nie bez znaczenia jest również spadek pozytywnych ocen nie tylko na temat Rosji, która postrzegana jest jako główne źródło zagrożenia, ale i Rosjan.

Procesem obserwowanym na Ukrainie jest przeobrażenie poglądów na wspólnotę narodową. Coraz częściej mamy bowiem do czynienia z odwoływaniem się do solidarności z państwem, zdecydowanie rządu do narodu rozumianego jako wspólnota etniczno-językowa. Jest to pozytywny proces, pozwalający wypracować nową koncepcję narodu ukraińskiego (narodu obywatelskiego, politycznego), w którym miejsce znajdują obywatele lojalni wobec państwa, a nie wyłącznie etniczni Ukraińcy.

Odpowiedzią na ofensywę propagandową Rosji było również powołanie w grudniu 2014 r. Ministerstwa Polityki Informacyjnej (MPI). Jego celem jest zapewnienie suwerenności informacyjnej państwa, w szczególności w zakresie rozpowszechniania ważnych dla publiczności informacji na Ukrainie i poza jej granicami, jak również zapewnienie funkcjonowania zasobów informacji państwa<sup>26</sup>. Celem działań ministerstwa jest ponadto ujednoczenie narracji nadawanej na wschód Ukrainy oraz wsparcie ukraińskiej armii. Jedną z decyzji MPI była nowelizacja *Ustawy o kinematografii* z 1998 r. Zgodnie z zatwierdzoną przez prezydenta w kwietniu 2016 r. ustawą zakazane jest rozpowszechnianie materiałów audiowizualnych (także w Internecie), które popularyzują organy władzy państwa-okupanta oraz propagowanie jakichkolwiek działań organów ścigania, sił zbrojnych, wojskowych lub siłowych formacji takiego państwa lub propagujących wartości subkultur o charakterze kryminalnym<sup>27</sup>. Mimo, że w dokumencie nie pada nazwa Rosji, została ona uznana przez

<sup>26</sup> Положення про Міністерство інформаційної політики України Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2, Верховна Рада України, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF> (dostęp: 28.09.2017).

<sup>27</sup> Закон України Про кінематографію (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 22, ст.114), із змінами, внесеними згідно із Законами, Верховна Рада

parlament ukraiński za agresora w styczniu 2015 r. Zgodnie z art. 15-1 zakaz dotyczy pokazywania rosyjskich filmów, które nakręcono po 2014 r. W związku z założeniami ustawy, Ukraińcy mają ograniczony dostęp do popularnych rosyjskich filmów i seriali poświęconych rosyjskiej armii takich jak *Specnaz*. Istnieją jednak uzasadnione obawy, że do kin nie będą trafiać krytyczne wobec rosyjskich władz filmy takie jak *Lewiatan* (2014) Andrieja Zwiagincewa, w którym główny bohater walczy ze skorumpowaną strukturą władzy.

Jak wspomniano, wydarzenia z przełomu 2013 i 2014 r. i ich następstwa zaktywizowały społeczeństwo ukraińskie. Już w 2013 r. ruszyła obywatelska kampania „Nie kupuj rosyjskiego” bojkotująca towary rosyjskie, a w sierpniu 2014 r. kampania „Bojkotuj rosyjskie kino”.

Ukraiński Internet to również obszar kontrofensywy nie tylko państwowej, ale i obywatelskiej. Strony takie jak stopfake.org, informnapalm czy Ukrainian Cyber Army walczą z nieprawdziwymi informacjami popularyzowanymi przez rosyjską propagandę. Stopfake jest stroną uruchomioną w marcu 2014 r. przez wykładowców, absolwentów i studentów Mohylańskiej Szkoły Dziennikarstwa i kursu dla dziennikarzy i redaktorów. Nie jest związany i nie jest wspierany finansowo przez władze Ukrainy. Strona służy monitorowaniu mediów, weryfikacji faktów, ale również informowaniu w 11 językach o sytuacji na Ukrainie i propagandzie rosyjskiej skierowanej na społeczeństwa państw poradzieckich, UE, Turcji i Syrii<sup>28</sup>. Stopfake demaskuje również manipulowanie faktami, dezinformację rosyjską. M.in. dzięki stopfake.org światowe media obiegła informacja zatrudniania przez Rosję tych samych aktorów do odgrywania ról krymskiego aktywisty, mieszkańca Kijowa, Odessy i uchodźcy donieckiego czy wykorzystywania zdjęć z Syrii lub Czeczenii do zobrazowania sytuacji we wschodniej Ukrainie<sup>29</sup>. Tego rodzaju materiały propagandowe prezentowane były m.in. na platformie Sputnik czy w RT.

Informnapalm.org to z kolei społeczność wolontariuszy (dziennikarzy, politologów, ekspertów wojskowych) prowadząca śledztwa, publikująca raporty na temat rosyjskiej agresji na Ukrainie oraz działań ukraińskich<sup>30</sup>. Ukrainian Cyber Army to natomiast tzw. pluton hakerski. Wolontariu-

України, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80> (dostęp: 28.09.2017).

<sup>28</sup> Stopfake.org, <https://www.stopfake.org/pl/o-nas-pl/> (dostęp: 28.09.2017).

<sup>29</sup> *Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine. Examining non-military aspects of the crisis in Ukraine from a strategic communications perspectives*, NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga 2015, s. 13.

<sup>30</sup> Informnapalm.org, <https://informnapalm.org/pl/> (dostęp: 28.09.2017).



szom z Cyber Army udało się na przykład zablokować ponad 170 operacji PayPal i innych kont separatystów, co zamroziło blisko 3 mln USD. Sukcesem zakończyło się również „zhakowanie” serwerów rosyjskiego MSW i przechwycenie dokumentów potwierdzających przekazy pieniężne dla separatystów na wschodzie Ukrainy, które zostały przekazane władzom ukraińskim.

Coraz dynamiczniej rozwija się również nowy ukraiński rynek medialny, nadawców spoza kręgu ukraińskich oligarchów. Część kanałów telewizyjnych dostępna jest również w Internecie w kilku wersjach językowych. Są to np. Hromadske.tv, Espresso.tv czy Ukraine Today. Rozwija się również dziennikarstwo obywatelskie, crowdfundingowe oraz korzystające z grantów zagranicznych. Jest to o tyle ważne, że nowe środki masowego przekazu pozwalają pokazywać ukraiński punkt widzenia i przeciwdziałać narracji rosyjskiej. Jednym z przykładów może być odwrócenie rosyjskiej narracji na temat faszyzmu. Zgodnie z nią, to putinowska Rosja, a nie Ukraina portretowana jest jako współczesna inkarnacja faszyzmu, a tocząca się wojna z Rosją na wschodzie Ukrainy ukazywana jest w kampaniach społecznych jako kontynuacja walk z faszyzmem. Z dyskursu usuwa się ponadto radzickie pojęcie tzw. wielkiej wojny ojczyźnianej i zastępuje terminem II wojna światowa<sup>31</sup>. Na mocy ustawy z kwietnia 2015 r. 8 maja ustanowiono Dzień Pamięci i Pojednania, zachowując jednocześnie 9 maja jako Dzień Zwycięstwa nad Nazyzmem, co pozwoliło pogodzić skomplikowane losy Ukraińców, z których część służyła w Armii Czerwonej, a część walczyła w partyzantce.

## Konkluzje

Rosyjska ofensywa propagandowa ma trzy główne cele: 1) odbudowę strefy wpływów FR na obszarze poradzieckim i utrzymanie dominującej pozycji w Eurazji; 2) mobilizację społeczeństwa rosyjskiego oraz państw poradzieckich by przyjęli rozwiązania ustrojowe i geopolityczne proponowane przez Rosję oraz 3) podważenie wiarygodności i spójności Zachodu, w tym przede wszystkim Unii Europejskiej i NATO. Ofensywę propagandową Rosja prowadzi z wykorzystaniem szerokiego wachlarza środków i metod, m.in. wykorzystując koncepcję „rosyjskiego świata”,

---

<sup>31</sup> Zob. np. *Ukrainian WWII veteran lost his grandson in war with Russia*, <https://www.youtube.com/watch?v=ddM-4c0lz4k> (dostęp: 28.09.2017); *Ukraine. Victory Day. Grandmother*, <https://www.youtube.com/watch?v=xvID03YDOxE> (dostęp: 28.09.2017).

technikę kreowania wrogów, tworzenia własnej narracji i jej popularyzowania poprzez środki masowej informacji czy ludność rosyjską i rosyjskojęzyczną mieszkającą na Ukrainie. Mimo doświadczenia z czasów ZSRR, znaczących środków finansowych oraz zakrojonych na szeroką skalę działań podejmowanych przez Rosję, państwo ukraińskie, ale i jego obywatele podejmują szereg działań mających osłabić rosyjską ofensywę propagandową.

W porównaniu z USA i rosnącymi w potęgę Chinami, Rosja jest słabszym „graczem” na arenie międzynarodowej. Unika bezpośredniej konfrontacji wybierając bardziej subtelne działania i niebezpośrednie starcia, wykorzystując również doświadczenia z czasów ZSRR. Faktem jest, że propaganda rosyjska trafia w zasadzie do przekonanych, tj. części Rosjan tak w kraju, jak i za granicą, części Ukraińców (szczególnie tych mieszkających na wschodzie), radykalizując i zniechęcając innych odbiorców, w tym m.in. Ukraińców na zachodzie i społeczeństwa zachodnie.

## STRESZCZENIE

Temat rosyjskiej ofensywy propagandowej jest ważny i warty podjęcia z kilku powodów: dotyczy państw, z którymi Polska sąsiaduje, i które pozostają istotne w jej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa; Polska pozostaje narażona na rosyjskie działania propagandowe, a poziom świadomości społecznej pozostaje niski; od 2013 r. obserwowane jest wyraźne nasilenie przez Federację Rosyjską ofensywy informacyjnej i kulturowej nie tylko wobec Ukrainy, ale również wobec państw członkowskich Unii Europejskiej i NATO, zatem także i Polski.

Rosja ofensywę propagandową prowadzi z wykorzystaniem szerokiego wachlarza środków, m.in. koncepcji „rosyjskiego świata”, techniki kreowania wrogów, tworzenia własnej narracji i jej popularyzowania poprzez środki masowej informacji oraz ludność rosyjską i rosyjskojęzyczną mieszkającą na Ukrainie.

Celem niniejszego artykułu jest nie tylko analiza rosyjskich działań propagandowych wobec Ukrainy, państwa niezwykle istotnego dla kluczowych rosyjskich projektów reintegracyjnych i neoimperialnych, ale również analiza kontrofensywnych działań podejmowanych przez Kijów.

Agata Włodkowska-Bagan

## RUSSIAN PROPAGANDA OFFENSIVE. THE CASE OF UKRAINE

The subject of Russian propaganda offensive is important and worth examining for several reasons: firstly, it concerns states that Poland borders with and are important in its foreign and security policy; secondly, Poland is exposed to the Russian propaganda and the level of social awareness of it is low; thirdly, there is visible intensification since 2013 of Russian informative and cultural offensive, not only towards Ukraine, but also towards member states of the EU and NATO, so towards Poland too.

Propaganda offensive is conducted by Russia by wide array of means and methods, including "the Russian Word" concept, method of creation the enemies, creating its own narration and its popularization through the Russian mass media and the Russians and Russian-speaking minority living in Ukraine.

The aim of the article is not only the analysis of Russian propaganda towards Ukraine, the state that is crucial for Russian reintegration and neoimperial projects, but also the analysis of counteroffensive actions taken by Kyiv.

**KEY WORDS:** *Russia, Ukraine, propaganda, disinformation, manipulation*

## Bibliografia

- Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine. Examining non-military aspects of the crisis in Ukraine from a strategic communications perspectives*, NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga 2015.
- Darczewska J., *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku*, „Punkt Widzenia OSW” maj 2014, nr 42.
- Darczewska J., *The Information War on Ukraine. New Challenges*, „Cicero Foundation Great Debate Paper” December 2014, nr 14/08.
- Darczewska J., *Wojna informacyjna Rosji z Zachodem. Nowe wyzwanie?*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Wojna hybrydowa”, Wydanie specjalne, 2015.
- Dziob A., *Badanie narracji – między psychologią, socjologią a językoznawstwem*, „Kwartalnik Językoznawczy” 2010, nr 2 (2).
- Ellul J., *Propaganda*, New York 1965.
- Jaroszewicz M., Dubas A., *Roczny bilans rosyjskiego programu repatriacyjnego*, OSW, „Tydzień na Wschodzie” 22.08.2007, nr 19.
- Jowett G.S., O'Donnell V., *Propaganda and Persuasion*, Beverly Hills 1986.
- Kłyśński K., Żochowski P., *Koniec mitu bratniej Białorusi? Uwarunkowania i przejawy rosyjskiego soft power na Białorusi po 2014 roku*, „Prace OSW” listopad 2016, nr 58.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007.

- Meister S., *Isolation and Propaganda. The Roots and Instruments of Russia's Disinformation Campaign*, Paper Series, 2015–2016, nr 6.
- Snegovaya M., *Putin's Information Warfare in Ukraine. Soviet Origins of Russia's Hybrid Warfare*, Russia Report I, Institute for the Study of War, September 2015.
- Sobják A., Czy droga do „Noworosji” prowadzi przez Naddniestrze?, „Biuletyn PISM”, nr 109 (1221), 3.10.2014, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=18296](https://www.pism.pl/files/?id_plik=18296) (dostęp: 20.09.2017).
- Topolski I., *Działania Federacji Rosyjskiej w regionie*, [w:] B. Bojarczyk, A. Ziętek (red.), *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, Lublin 2008.
- Willems E., *A Way of Life and Death: Three Centuries of Prussian-German Militarism*, Nashville 1986.
- Wilson A., *Four Types of Russian Propaganda*, Stop.Fake.org, 13.12.2015, <http://www.stop-fake.org/en/andrew-wilson-four-types-of-russian-propaganda/>
- Wojciechowski M., *Rosja trzyma Ukrainę w garści*, „Gazeta Wyborcza” z 2.03.2012.
- Wojciechowski M., *Tajna historia przejmowania Ukrainy przez Rosję*, „Gazeta Wyborcza” z 1.03.2012.
- Żebrowski A., Żmigrodzka M., *Media uczestnikami walki informacyjnej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2012, nr 9.
- Владимир Путин: Россия оставляет за собой право защитить проживающее в Крыму русскоязычное население*, RT, 2.03.2014, <https://russian.rt.com/article/23429>.
- Закон України Про кінематографію (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 22, ст.114), із змінами, внесеними згідно із Законами, Верховна Рада України*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80>.
- Положення про Міністерство інформаційної політики України Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2*, Верховна Рада України, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.
- Святейший Патриарх Кирилл призвал Предстоятелей Поместных Церквей возвысить голос в защиту православных христиан востока Украины*, 14.08.2014, *Русская Православная Церковь*, <https://mospat.ru/ru/2014/08/14/news106782/>.

*Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opała*

## Zagrożenia terrorystyczne imprez masowych organizowanych w Polsce

### SŁOWA KLUCZOWE:

*bezpieczeństwo, impreza masowa, zagrożenie terrorystyczne, atak terrorystyczny, organizator imprezy masowej*

### Wstęp

Zagrożenie atakami terrorystycznymi stanowi charakterystyczną cechę współczesnych rozważań nad bezpieczeństwem przestrzeni publicznej oraz obiektów i obszarów powiązanych symbolicznie z cywilizacją Zachodu, czy szerzej z takimi przejawami masowej kultury, wobec których pojawia się wyraźny sprzeciw środowisk powiązanych z organizacjami terrorystycznymi. Ze względu na narastającą intensyfikację ataków terrorystycznych oraz ich precyzyjny charakter, analizy we wskazanym przedmiocie winny zajmować się zarówno ogólnie ujmowaną przestrzenią publiczną, jak i poszczególnymi jej elementami. Stąd obok pogłębiania aspektów teoretycznych związanych z problematyką współczesnego terroryzmu, coraz bardziej naglącą koniecznością stają się badania koncentrujące się na wybranych częściach przestrzeni, w tym na obiektach służących organizacji przedsięwzięć o charakterze masowym. Imprezy masowe jako wydarzenia skupiające medialną uwagę oraz wzbudzające powszechne zainteresowanie fanów i kibiców stanowią stosunkowo łatwy i spektakularny cel pozwalający osiągnąć terrorystom, tak pożądaną przez nich, rozgłos. Już na początku lat 70. XX w. Brian Jenkins akcentował dążenia terrorystów do przyciągania uwagi. Jego słynna sentencja *terroryzm jest teatrem* w zrozumiały sposób oddaje skomplikowaną machinę

doboru celu ataku – miejsce takie ma bowiem sprawić, iż o postulatach terrorystów lub samym fakcie ich istnienia ma dowiedzieć się jak najszersza rzesza odbiorców<sup>1</sup>. Liczba ofiar nie jest już tak istotna jak ich umiejscowienie w czasie i przestrzeni. Traumatyczny wymiar ataków na lotniska, jarmarki, miejsca wzmożonego ruchu pieszego, okolice stadionów czy kawiarnie w centrum miast wzmaga zastraszanie społeczeństw i zdaje się, iż coraz silniej definiuje specyfikę ataków odnotowywanych obecnie w państwach europejskich. Poglębiającą perspektywę w tak ujętym postrzeganiu zamachów wnosi Bartosz Bolechów, który wstępne rozważania na temat terroryzmu podsumowuje konstatacją sprowadzającą terroryzm do wywołującej lęk metody powtarzalnych aktów przemocy motywowanych politycznie, stosowaną przeciwko celom niewalczącym. Cele te, w przeciwieństwie do innych niż terroryzm form przemocy politycznej, nie są celem głównym, ale sposobem na osiągnięcie zamiaru stricte politycznego oraz *formą opartej na przemocy komunikacji pomiędzy terrorystami a ich audytoriami*<sup>2</sup>. Obiekty, gdzie organizowane są imprezy masowe, mogą być postrzegane jako wysoce medialne i spektakularne nośniki w komunikacji poglądów i idei, w tym także i tych służących terrorystom. Stąd refleksja naukowa staje się tutaj zasadna, potęgowana przez odnotowywane przypadki prób ataków w pobliżu stadionów oraz w związku z organizacją wydarzeń o charakterze artystycznym, rozrywkowym, sportowym. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób na drodze regulacji prawnych polski ustawodawca kształtuje warunki do zapewniania bezpieczeństwa imprez masowych w obliczu wyzwań związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym.

## **Kształt bezpieczeństwa imprezy masowej wynikający z regulacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych**

Głównym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z bezpieczeństwem imprez masowych jest ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>3</sup>. Ustawodawca zdefiniował w niej m.in. czym jest impreza masowa, co należy rozumieć poprzez jej zabez-

<sup>1</sup> B.M. Jenkins, *International Terrorism: A new kind of warfare*, „The Rand Papier Series” 1974, June, s. 4.

<sup>2</sup> B. Bolechów, *Terroryzm. Aktorzy, statyści, widownia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504, z późn. zm., dalej jako ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

pieczenie oraz jakie podmioty muszą być zaangażowane w proces zapewnienia bezpieczeństwa tak względem uczestników, jak i całości wydarzenia. W polskim prawie imprezę masową określa się dwuwymiarowo. Po pierwsze, poprzez pryzmat charakteru wydarzenia, gdzie wyróżnia się masowe imprezy sportowe, w tym mecz piłki nożnej traktowany jako odrębna, ściślej regulowana kategoria, oraz masowe imprezy artystyczno-rozrywkowe, w tym zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiającym uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m. Drugi wymiar odnosi się do lokalizacji, w których dopuszcza się przeprowadzanie imprez wraz z określaną odgórnie minimalną liczbą miejsc udostępnianych w ich ramach uczestnikom imprez (widzom, fanom, etc.). Do takich miejsc zalicza się: teren, stadion, inny obiekt niebędący budynkiem, halę sportową oraz inny obiekt sportowy; minimalna liczba udostępnionych na nich miejsc waha się od 300 do nawet 1000. Co najmniej tysiąc udostępnionych przez organizatora miejsc dotyczy stadionów, innych obiektów niebędących budynkiem (np. amfiteatr) oraz terenów dostosowanych do przeprowadzenia imprezy masowej<sup>4</sup>. Wielkość obiektu i terenu jest tutaj znacząca, najbardziej spektakularne wydarzenia ze świata sportu i rozrywki odbywają się bowiem na rozległych obszarach i dużych obiektach, trudnych do równomiernego zabezpieczenia oraz kontrolowania i nadzorowania. To z jednej strony, z drugiej nie bez znaczenia jest rola mniej rozległych przestrzeni, gdzie czujność osób odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa jest osłabiana przez mniejszy prestiż wydarzenia i proporcjonalnie obniżony do niego poziom ryzyka wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa. Terrorysty dysponują ograniczonymi środkami, często stosują ładunki wybuchowe własnej produkcji<sup>5</sup>, stąd mniejsze rygory bezpieczeństwa sprzyjają podejmowaniu przez nich prób detonacji w związku z wydarzeniami o zmniejszonym polu oddziaływania na publiczne audytorium.

Za bezpieczeństwo w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej odpowiada jej organizator. Z tego powodu do katalogu jego obowiązków włączono m.in. dobór właściwie przeszkolonych służb oraz wykwalifikowanych pracowników wspomagających go w osiąganiu zakładanych przez ustawę celów. Ustawodawca, przedkładając w kolejnych przepisach wymagania co do kształtu zapewniania bezpieczeństwa, sprowadza je, w uproszczonej formie, do czterech kamieni milowych, tj. do zapew-

---

<sup>4</sup> Art. 3 pkt 1–4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>5</sup> A. Jasiński, *Architektura w czasach terrorizmu. Miasto – przestrzeń publiczna – budynek*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 167.

nienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącym tym obiektom instalacjom i urządzeniom technicznym, w szczególności przeciwpożarowym i sanitarnym<sup>6</sup>. Wymienione punkty ujęte są bardzo szeroko, co sprzyja z jednej strony wszechstronnej odpowiedzialności organizatora, a z drugiej umożliwia, poprzez sprecyzowanie wymagań w kolejnych artykułach ustawy, rozpatrywanie i kontrolę realizacji ustawowych wymagań przez organ wykonawczy gminy. W polskich realiach to bowiem wójt/burmistrz/prezydent miasta, działający najczęściej poprzez upoważnionego urzędnika, wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej oraz kontroluje przestrzeganie przez organizatora warunków zawartych w zezwoleniu<sup>7</sup>. Od władzy lokalnej najniższego szczebla, właściwej dla miejsca organizacji imprezy masowej, zależy więc w dużej mierze, na ile rygorystycznie będzie realizować ona ustawowe zapisy oraz na co zwróci szczególną uwagę przy rozpatrywaniu dokumentów przedkładanych przez organizatora. Bezpieczeństwo imprezy masowej jako wypadkowa bezpieczeństwa samego obiektu/terenu oraz znajdujących się w nim osób powinno być rozumiane w kontekście nie tylko obligatoryjnych wymagań wskazanych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, ale także z uwzględnieniem analiz ryzyka, co do wystąpienia definiowanych każdorazowo zagrożeń. Co znaczące, wymóg przygotowania analizy ryzyka spoczywa, zgodnie z polskim prawem, wyłącznie na właściwym miejscowo komendancie powiatowym (miejskim, rejonowym) Policji. Organizator nie ma takiego obowiązku, co zostało częściowo zrekompensovane przez konieczność dołączenia do dokumentacji przedkładanej organowi wydającemu zezwolenie informacji na temat przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>8</sup>.

Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych mimo iż czynią z organizatora główny podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania, nie pozostawiają go bez koniecznego wsparcia instytucjonalnego i organizacyjnego<sup>9</sup>. Dbałość o zabezpieczenie otoczenia imprezy masowej, dróg dojazdowych na nią

<sup>6</sup> Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>7</sup> Kontrola zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu jest dla organu wydającego zezwolenie obligatoryjna jedynie w przypadku imprez masowych podwyższonego ryzyka. Por. art. 24 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>8</sup> Art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 28 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>9</sup> Por. art. 5 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.



czy przeciwdziałanie terroryzmowi nie leżą w gestii organizatora, ale są domeną podmiotów o proweniencji państwowej. Utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jedno z głównych zadań przypisanych siłom policyjnym<sup>10</sup>, a na terenach kolejowych, w zakresie kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia, funkcjonariuszom Straży Ochrony Kolei<sup>11</sup>. Do działań na rzecz bezpieczeństwa imprezy, w tym w aspekcie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, włączają się ponadto funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Ochrony Państwa. Nie bez znaczenia, szczególnie w kontekście ofiar potencjalnych zamachów, jest zaangażowanie jednostek służby zdrowia, a bezpośrednio na miejscu zdarzenia zespołów medycznych. Także wymogi związane z bezpieczeństwem pożarowym nie są pozostawione wyłącznie decyzjom organizatora – głównie dzięki obowiązkowi wydawania opinii przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz lustracji wykonywanej na potrzeby jej opracowania<sup>12</sup>. Wiodącą rolę w zakresie kontroli organizatora spełnia wskazany wcześniej organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej. Jego wpływy w połączeniu ze współpracą z funkcjonariuszami Policji oraz straży gminnej (miejskiej) w sposób realny i bezpośredni kształtują środowisko bezpieczeństwa imprezy masowej, rozumianej jako zestaw przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz zarządzania przestrzenią publiczną i działaniami zaangażowanych podmiotów. Z tego powodu ustawodawca dużo miejsca poświęca obowiązkom i prawom wójta/burmistrza/prezydenta miasta oraz pracującym z jego upoważnienia urzędnikom. Do ich głównych uprawnień należą: odmowa wydania zgody na przeprowadzenie imprezy masowej oraz przerwanie imprezy w przypadku niespełniania wymogów zawartych w zezwoleniu<sup>13</sup>. Uzupełnieniem działań władz lokalnych jest aktywność wojewody, któremu ustawodawca przyznał możliwość nałożenia na organizatora zakazu przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach oraz prawo do przerwania imprezy masowej, jeżeli jej dalszy przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu osób albo mieniu w znacznych

---

<sup>10</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179, z późn. zm., dalej jako ustawa o Policji.

<sup>11</sup> Art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.

<sup>12</sup> Art. 28 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>13</sup> Art. 29 ust. 4 oraz art. 31 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>14</sup>.

Wskazane powyżej otoczenie wspierające organizatora spełnia aktywną rolę nie tylko względem przejawów przestępczości stadionowej, zachowań o charakterze chuligańskim czy przestępstw i wykroczeń charakterystycznych dla dużych skupisk ludzkich. Poszczególne podmioty, przeważnie w sposób pośredni, wpływają na przedsięwzięcia wspomagające procedury zapobiegania atakom terrorystycznym, wykrywania ich potencjalnych sprawców oraz przygotowywania infrastruktury i schematów ewakuacji. Bezpośrednie działania nie należą z kolei do aktywności szeroko promowanych czy ogłaszanych w przestrzeni publicznej. Zalecenia określonego postępowania albo wzmożonej ostrożności pojawiają się przy okazji organizacji imprez masowych, nigdy jednak nie stanowią elementów eksponowanych na pierwszym planie. Unikanie paniki tłumu i tworzenia atmosfery strachu leży zarówno w interesie organów państwowych, jak i prywatnych podmiotów organizujących wielkoformatowe imprezy masowe. Bliska współpraca z policjantami z jednostek antyterrorystycznych, funkcjonariuszami ABW czy ekspertami z zakresu bezpieczeństwa nie stanowi form aktywności, którymi organizator i zatrudniani przez niego pracownicy dzielą się z uczestnikami imprez masowych. Ustawodawca nie wskazuje w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych żadnej odrębnej regulacji odnoszącej się wprost do przeciwdziałania aktom terroryzmu czy postępowania w przypadku wystąpienia ataku. Przepisy dają jednak możliwości przygotowania się w tym zakresie oraz realizowania przez organizatora działań pozwalających zagwarantować oczekiwany przez organy państwowe oraz członków społeczeństwa poziom bezpieczeństwa. Jedną z takich aktywności jest dobór członków służby porządkowej oraz informacyjnej. Pierwsi z wymienionych pracują na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej, drudzy natomiast względem bezpieczeństwa uczestników, w szczególności poprzez informowanie o przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych<sup>15</sup>. Obie służby stanowią pierwszy i najważniejszy front w wykrywaniu, reagowaniu i przeciwdziałaniu zachowaniom niezgodnym z prawem oraz z zapisami regulaminów: imprezy masowej i obiektu/terenu, na którym się ona odbywa. Trudno oczekiwać, aby każdy z członków służb organizatora odznaczał się przenikliwością i wiedzą pozwalającymi na pełne rozeznanie sytuacji

<sup>14</sup> Art. 34 ust. 1 pkt 1 oraz art. 34a ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>15</sup> Art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

kryzysowych, w tym reagowanie wobec skrajnie ekstremalnego zdarzenia, jakim jest zamach terrorystyczny. Za kluczowe należy jednak uznać takie przeszkolenie pracowników organizatora, aby na każdym etapie swojej pracy angażowali wytężoną uwagę na obserwacji otoczenia oraz uczestników i pracowników obsługi wydarzenia (osób pracujących przy cateringu, w kioskach, w zespołach sprzątających, w firmach transportowych). Ustawodawca przyznając służbie porządkowej i informacyjnej stosunkowo silnie rozbudowany katalog uprawnień sprawił, iż niemalże na każdym etapie imprezy masowej możliwe jest co najmniej częściowe odnotowanie podejrzanych zachowań oraz podejmowanie zorganizowanych działań wobec osób zagrażających bezpieczeństwu. Do najważniejszych uprawnień zalicza się: przeglądanie bagażu i odzieży, sprawdzanie i stwierdzanie uprawnień do uczestnictwa w imprezie masowej oraz ujęcie osoby w celu niezwłocznego przekazania Policji. W przypadku członków służby porządkowej jest nim jeszcze użycie środków przymusu bezpośredniego<sup>16</sup>, ściśle regulowane przez ustawę o ochronie osób i mienia<sup>17</sup>. Przeglądanie bagażu i odzieży, które w zakresie ingerencji w prywatność osoby jednoznacznie odróżnia się od policyjnego przeszukania, daje szansę na wczesne wykrycie przedmiotów niebezpiecznych, takich jak różnego rodzaju broń czy ładunki wybuchowe. W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych funkcjonuje zapis nakazujący przeglądać bagaż i odzież w sytuacjach podejrzenia wnoszenia lub posiadania przedmiotów zakazanych na drodze tego aktu. Zapis ten działa na rzecz organizatora, który zyskuje tym samym rozległe prawo do wglądu w rzeczy osobiste uczestników. To, co ogranicza prawa jednostki, sprzyja ewentualnemu szybszemu wykryciu zamachowców bądź przedmiotów mogących im posłużyć do przeprowadzenia ataku. To uniwersalne rozwiązanie, stosowane przy wejściu na areny sportowe i rozrywkowe na całym świecie, wymusza na terrorystach szukanie nowych sposobów przemycenia na teren/obiekt imprezy masowej niezbędnych im narzędzi. Wydarzenia z Paryża z 16 listopada 2015 r. stanowią ilustrację tych tendencji – każdy z trzech zamachowców-samobójców próbował wtedy zdetonować ładunek jak najbliżej stadionu. Pierwszemu z nich nie udało się wejść na obiekt, dzięki rutynowej kontroli bezpieczeństwa, drugi wysadził się w pobliżu innego wejścia na stadion, trzeci natomiast dokonał zamachu w punkcie

---

<sup>16</sup> Art. 20 ust. 1 pkt 1, 3, 5 oraz ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013 poz. 628.

z jedzeniem znajdującym się niedaleko stadionu<sup>18</sup>. Gdyby nie czujność służb ochraniających mecz, terroryści prawdopodobnie dokonaliby ataku na stadionie, generując znacznie większe straty ludzkie, potęgując psychozę strachu i wszechobecnego zagrożenia.

Ważną funkcję wykrywczą spełnia, oprócz przeglądania bagażu i odzieży, sprawdzanie i stwierdzanie uprawnień do uczestnictwa w imprezie masowej. Sprzedaż imiennych biletów na numerowane miejsca siedzące ułatwia organizatorowi weryfikowanie osób znajdujących się na organizowanej przez niego imprezie masowej. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych mniej rygorystycznie traktuje tutaj organizatorów imprez masowych artystyczno-rozrywkowych, ponieważ nie nakłada na nich (lub na podmioty przez nich upoważnione do sprzedaży biletów) obowiązku wydawania imiennych biletów. Mecze piłki nożnej oraz masowe imprezy sportowe podwyższonego ryzyka są więc jednymi z najbardziej strzeżonych i najmniej anonimowych przestrzeni gromadzących tłumy. Ich uczestnicy nie tylko podają swoje dane osobowe przy zakupie biletów, ale są zobowiązani, na prośbę członków służb organizatora, do okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość w celu weryfikacji danych na bilecie z tymi okazanymi przez potencjalnego jeszcze uczestnika imprezy masowej<sup>19</sup>. Co do zasady wydawanie dokumentów (najczęściej w formie biletów) upoważniających do wstępu na teren/obiekt sprzyja choćby częściowej kontroli uczestników, pozwala także na rozeznanie się w ich liczebności oraz przestrzeni, jaką zajmą w miejscu przeprowadzania imprezy. Te podstawowe dane sprzyjają dokładniejszemu wyznaczeniu potencjalnych zagrożeń oraz przygotowaniu bardziej precyzyjnych planów ewakuacji i reagowania w nietypowych sytuacjach.

Ujęcie w celu bezpośredniego przekazania Policji oraz stosowanie środków przymusu bezpośredniego są czynnościami realizowanymi przede wszystkim przez członków służby porządkowej<sup>20</sup>. Uprawnienie do ujęcia uczestnika mają także członkowie służby informacyjnej, ze względu jednak na miękki charakter ich pracy (głównie informowanie o rozwiązaniach organizacyjnych) przeważnie nie dysponują właściwym przygotowaniem do podejmowania, często wymagającego siły, działania. Obowiązek wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej sprzyja

<sup>18</sup> *Paris attacks: What happened at Stade de France?*, BBC News, [w:] <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-34839080/paris-attacks-what-happened-at-stade-de-france> (dostęp: 25.03.2018).

<sup>19</sup> Art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>20</sup> Stosowanie środków przymusu bezpośredniego to wyłączna domena członków służby porządkowej. Por. art. 20 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

u członków służby porządkowej wykształcaniu umiejętności siłowego rozwiązywania sytuacji zagrażających bezpieczeństwu imprezy masowej<sup>21</sup>. Upraszczając różnice pomiędzy służbą porządkową a informacyjną należałoby stwierdzić, iż pierwsza z wymienionych ma w obliczu zamachów bądź prób ich dokonania natychmiastowo reagować poprzez unieszkodliwienie zagrożenia. Druga natomiast ma cechować się czujnością i stałą obserwacją otoczenia, co powinno sprzyjać dostrzeganiu zachowań podejrzanych oraz ochronie potencjalnych ofiar. Precyzyjne rozdzielanie zadań i miejsc pracy członków obu służb opracowuje na rzecz każdej imprezy masowej kierownik ds. bezpieczeństwa. On odpowiada w imieniu organizatora<sup>22</sup> za przygotowanie służb do pracy, ich współpracę z podmiotami zewnętrznymi (głównie z funkcjonariuszami Policji, straży gminnej i Państwowej Straży Pożarnej, przedstawicielami władz publicznych) oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom imprezy masowej<sup>23</sup>. Jego rola jest kluczowa w każdym aspekcie związanym z bezpieczeństwem, bez względu na to z jakiego rodzaju zagrożeniami będzie musiał zmagać się w trakcie trwania imprezy masowej. Wszechstronne przeszkolenie kierownika połączone z jego doświadczeniem i ciągłym doskonaleniem się determinuje stan przygotowań do zabezpieczenia imprezy masowej, ich realizację w praktyce oraz trafność decyzji podejmowanych pod presją czasu. Przypadkowy kierownik ds. bezpieczeństwa, tj. taki, który nie zna terenu/obiektu imprezy masowej oraz dowodzi przypadkowymi osobami, jest jedną z najczęstszych przyczyn występowania zagrożeń związanych z tłumem<sup>24</sup>.

Definiując członków służby porządkowej i informacyjnej oraz kierownika ds. bezpieczeństwa jako elementy neuralgiczne dla bezpieczeństwa trzeba przyjrzeć się nie tylko ich uprawnieniom, ale również procedurom wpływającym na pracę na terenie/obiekcie imprezy masowej. Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych kierownik ds. bezpieczeń-

---

<sup>21</sup> Art. 3 pkt 13 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>22</sup> Działanie kierownika ds. bezpieczeństwa w imieniu organizatora nie zwalnia drugiego z wymienionych z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa imprezie masowej w miejscu i w czasie jej trwania. Podobnie jak dzieje się w przypadku zatrudnienia firmy ochroniarzkiej dostarczającej członków służb porządkowej i informacyjnej. Por. Wyrok SN z dnia 26 września 2003 r., IV CK 8/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 180, przedłożony za: C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 143.

<sup>23</sup> Art. 3 pkt 11 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>24</sup> S. Parszowski, A. Kruczyński, *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2015, s. 184.

stwa oraz członkowie służb organizatora są zobowiązani odbyć szkolenie i zdać przewidziane na ich zakończenie testy (test wiedzy i sprawdzian umiejętności praktycznych dla członków służb, pisemny test wiedzy i część ustna w przypadku kierownika<sup>25</sup>). Zakres merytoryczny szkoleń określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne. W treści załączonych do rozporządzenia tematów szkoleń trudno doszukać się rozległej analizy problematyki zagrożeń terrorystycznych. W trakcie 24 godzin szkolenia dedykowanego członkom służb organizatora ani razu nie wprowadza się tego typu treści. Inaczej niż ma to miejsce w szkoleniu dla kierowników – wśród 50 godzin dydaktycznych pojawia się temat rozpisany na 4 godziny pt. „Zabezpieczenie imprez masowych”. W jego ramach wyróżniono dziewięć punktów, gdzie znajdują się tak istotne zagadnienia jak: zasady opracowywania analizy zagrożeń, monitoring w trakcie imprez masowych czy sposoby dyslokacji dostępnych sił i środków. Jednym z przedmiotowych punktów jest także ten o nazwie „Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym”. Czas, jaki jest mu przypisany trudno oszacować, zakładając jednak, iż prowadzący szkolenie będzie chciał przeznaczyć na każdy z punktów tyle samo uwagi, to okaże się, że niecałe 27 minut poświęca się na zagadnienie kluczowe dla bezpieczeństwa uczestników imprez masowych i osób ich obsługujących. Problematyka przydatna do przygotowania się na wypadek ataków występuje prawdopodobnie w innych punktach szkolenia, takich jak m.in. ewakuacja uczestników czy analiza uprawnień członków służb organizatora (przeglądanie odzieży, zawartości bagażu, weryfikacja uprawnień do wstępu na teren/obiekt)<sup>26</sup>. Są to jednak tematy wysoce uniwersalne, pozbawione analizy specyfiki metod i form działania terrorystów. Ich treść bardziej przydaje się w sytuacjach zagrożeń pożarowych, związanych z paniką tłumu czy próbami wniesienia przedmiotów zakazanych (np. broni, narkotyków, ładunków wybuchowych). Za nagłą potrzebę należy w niniejszym kontekście uznać zmiany w prawie wymuszające zwiększenie

<sup>25</sup> § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, Dz.U. 2011 nr 183 poz. 1087, dalej jako rozporządzenie w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne.

<sup>26</sup> Załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, s. 4 oraz załącznik nr 2 do wskazanego rozporządzenia, s. 2.

zainteresowania problematyką terrorystyczną w trakcie szkoleń dla kierowników ds. bezpieczeństwa z jednej strony. Z drugiej strony natomiast za priorytet powinno uznać się wprowadzenie w tematykę terrorystyczną także członków służb organizatora – to oni bowiem są najbliższymi uczestnikami imprez i zarówno dla ich bezpieczeństwa, jak i swojego własnego, muszą nauczyć się wczesnego rozpoznawania zagrożeń i adekwatnego reagowania w obliczu ich wystąpienia.

## **Wsparcie organizatora w przypadku wystąpienia ataku terrorystycznego**

Mimo iż organizator odpowiada za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania to, co udowodniono powyżej, jest także realnie wspierany przez podmioty państwowe. W kontekście zamachów terrorystycznych kluczowa staje się pomoc, którą na drodze przepisów prawnych zobowiązana jest udzielić przede wszystkim Policja, a w dalszej perspektywie Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przewidują wystąpienie organizatora albo kierownika ds. bezpieczeństwa do Policji lub Żandarmerii Wojskowej<sup>27</sup> o udzielenie pomocy w sytuacjach, gdy działania członków służby porządkowej, w ramach przypisanych im uprawnień, są nieskuteczne<sup>28</sup>. Siłą tak sformułowanego rozwiązania jest zwiększenie zakresu oddziaływania na poziom zapewniania bezpieczeństwa imprezie masowej. Funkcjonariusze Policji oraz Żandarmerii Wojskowej mają znacznie większe uprawnienia w porównaniu do członków służb organizatora, ich przygotowanie merytoryczne i szkoleniowe oraz poziom zintegrowania procedur także przemawiają na rzecz ich skuteczności w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym<sup>29</sup>. Przejęcie dowodzenia na obiekcie/terenie imprezy masowej przez Policję/Żandarmerię Wojskową łączy więc siły organizatora ze środkami osobowymi, materialnymi i proceduralnymi będącymi w dyspozycji obu

---

<sup>27</sup> Wystąpienie do Żandarmerii Wojskowej (zamiast do Policji) o udzielenie pomocy ma miejsce tylko wtedy, gdy impreza masowa jest przeprowadzana na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Por. art. 22 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>28</sup> Art. 22 ust. 4–6 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

<sup>29</sup> Por. ustawa o Policji oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353.

formacji. Wyższy jest także status oraz prestiż, jakim funkcjonariusze/żołnierze cieszą się w społeczeństwie – w sytuacjach ekstremalnych szczególnego znaczenia nabiera wpływ członków sił mundurowych na karność w realizowaniu zadań powierzanych uczestnikom i służbom organizatora oraz w wykonywaniu przez nich poleceń. Istotny mankament ustawowego rozwiązania stanowi brak uregulowania obowiązku obecności, przynajmniej szcztatkowych, sił Policji lub Żandarmerii Wojskowej w pobliżu miejsca przeprowadzania imprezy masowej. Jeżeli udzielenie pomocy i przejęcie dowodzenia ma być skuteczne to powinno nastąpić natychmiastowo, bez zbędnej straty czasu na przemieszczanie się sił lub ich wzywanie na miejsce zdarzenia. W praktyce Policja oraz Żandarmeria Wojskowa prewencyjnie delegują swoje siły, aby dbały o bezpieczeństwo i porządek publiczny w przestrzeni publicznej otaczającej miejsce imprezy masowej. Funkcjonariusze/żołnierze wspierają również członków służb organizatora w czynnościach przeglądania zawartości bagażu i odzieży, przejmowania przedmiotów ustawowo zakazanych oraz odbierania osób ujętych na terenie/obiekcie imprezy. W trakcie organizacji imprez masowych cieszących się zwiększonym zainteresowaniem uczestników i mediów odwody Policji/Żandarmerii Wojskowej są zwiększane i rozmieszczane w bliskiej odległości od miejsca przeprowadzania imprezy masowej. Są to jednak działania dodatkowe, podejmowane przeważnie z inicjatywy Policji obawiającej się wzmożonej liczby incydentów o charakterze chuligańskim.

Sytuacja, w której udzielenie organizatorowi wsparcia przez Policję okazałoby się niewystarczające nie znajduje swojego odzwierciedlenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Stosownych procedur należy szukać w ustawie o Policji, gdzie znajduje się przepis mówiący o wsparciu funkcjonariuszy przez żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych mogą zostać wykorzystane jedynie wtedy, gdy użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się lub może okazać się niewystarczające do poradzenia sobie z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego lub zakłóceniem porządku publicznego. Ustawodawca wśród niebezpieczeństw uzasadniających skorzystanie z Sił Zbrojnych wymienia zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogące skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych<sup>30</sup>. Procedura wniosku o pomoc ze strony Sił Zbrojnych zakłada, iż decyzję

<sup>30</sup> Art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji.



podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na drodze postanowienia wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzyjny jest Minister Obrony Narodowej działający na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który niezwłocznie zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów<sup>31</sup>. Szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych, koordynacja wspólnych działań oraz tryb wymiany informacji zostały zawarte, zgodnie z delegacją ustawową, w rozporządzeniu Rady Ministrów. Za jeden z ważniejszych punktów rozporządzenia można uznać regulacje dotyczące organu koordynacyjnego, którym w zależności od obszaru wystąpienia zagrożenia jest właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji (w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne na obszarze jednego województwa) lub Komendant Główny Policji (gdy działania realizowane są na obszarze większym niż jedno województwo)<sup>32</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, podkreślenia wymaga ogólny charakter regulacji krajowych w przedmiocie zapewniania bezpieczeństwa imprezom masowym w związku z możliwością pojawienia się w czasie ich trwania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. W Polsce, jako w kraju o stosunkowo niskim ryzyku wystąpienia zamachów, problematyka tego typu zagrożeń nie znalazła jeszcze dostatecznie szerokiej przestrzeni do dyskusji. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych dostarcza organizatorowi oraz podmiotom aktywnym w tym obszarze (przede wszystkim Policji) procedur postępowania i narzędzi umożliwiających współpracę przed imprezą masową, w jej trakcie oraz po zakończeniu. Polskie prawo przewiduje także formy angażowania się podmiotów państwowych w momencie, gdy do zamachu już doszło albo istnieje wysokie prawdopodobieństwo jego zaistnienia. W strukturze organów związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa funkcjonują jednostki odpowiedzialne za zwalczanie, przeciwdziałanie oraz reagowanie na zjawiska związane z terroryzmem. Elementem, którym

---

<sup>31</sup> Art. 18 ust. 3 i 5 ustawy o Policji.

<sup>32</sup> § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.

należy pilnie zająć się w najbliższym czasie są więc przede wszystkim kwestie uświadamiania zarówno organizatorów, jak i uczestników imprez masowych połączone z realnym wymogiem doszkolenia członków służby porządkowej i informacyjnej oraz kierownika ds. bezpieczeństwa. Organizator i kierownik muszą bowiem zdawać sobie sprawę z istotnej roli, jaką odgrywają m.in. właściwe przeglądanie bagażu i odzieży, specjalistyczny monitoring czy wypracowane i przetestowane schematy postępowania. Ustawodawca w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych nie zadbał o właściwe zaakcentowanie potrzeby uwzględniania zagrożeń o charakterze terrorystycznym tak w zakresie infrastruktury miejsc przeprowadzania imprez masowych, jak i aspektów organizacyjnych. Tę istotną lukę powinny wypełnić albo oddolne inicjatywy organizatora i podmiotów z nim powiązanych, albo zmiany w prawie generujące większą dbałość o zabezpieczenie imprezy masowej. Optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby obie te sfery przenikały się ze sobą, skutkując otwarciem na dialog i pracą wszystkich zaangażowanych stron na rzecz kompleksowych zmian w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie w jaki sposób na drodze regulacji prawnych polski ustawodawca kształtuje warunki do zapewniania bezpieczeństwa imprez masowych w obliczu wyzwań związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Osią artykułu jest analiza wybranych przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy o Policji skonfrontowana z potrzebami organizatorów w zakresie przygotowania oraz reagowania na zamachy terrorystyczne.

*Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opala*

## TERRORIST THREATS OF MASS EVENT IN POLAND

The aim of the article is to try to answer the question how the Polish legislator creates the conditions for ensuring safety and security of mass events in the face of challenges related to terrorist threats. The article focuses on the analysis of selected provisions of the Act on Mass Events Safety and Security and the Police Act, confronted with the organizers' needs regarding preparation and response to terrorist attacks.

**KEY WORDS:** *safety and security, mass event, terrorist threat, terrorist attack, organizer of a mass event*

## **Bibliografia**

- Bolechów B., *Terroryzm. Aktorzy, statyści, widowie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Jasiński A., *Architektura w czasach terroryzmu. Miasto – przestrzeń publiczna – budynek*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Jenkins Brian M., *International Terrorism: A new kind of warfare*, „The Rand Papier Series” 1974, June.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Paris attacks: What happened at Stade de France?*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-34839080/paris-attacks-what-happened-at-stade-de-france>
- Parszowski S., Kruczyński A., *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2015.

## **Akty prawne**

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, Dz.U. 2011 nr 183 poz. 1087.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013 poz. 628.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353.

Michał Brzeziński

## Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych

### SŁOWA KLUCZOWE:

*stan wojenny, stany nadzwyczajne, stan wyjątkowy,  
Siły Zbrojne RP, konstytucja*

### Wstęp

Stany nadzwyczajne, w tym stan wojenny, klasyfikuje się na podstawie przesłanek zastosowania. Przesłanki te wskazują na szczególne zagrożenia<sup>1</sup>, w związku z którymi może dojść do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych<sup>2</sup>. Kierując się nimi oraz kryterium źródła pochodzenia szczególnego zagrożenia<sup>3</sup>, stan wojenny uznaje się za rodzaj stanu nad-

<sup>1</sup> Sięgając do współczesnych konstytucji (W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011), są to np. zagrożenie ze strony nieprzyjaciela zewnętrznego lub zamieszki stanowiące zagrożenie dla istniejącego ustroju państwowego (art. 62 konstytucji Republiki Łotewskiej), groźba istotnego i powszechnego niebezpieczeństwa dla istnienia państwa (art. 92 konstytucji Republiki Słowenii), zagrożenie dla ustroju konstytucyjnego lub pokoju społecznego (art. 144 konstytucji Republiki Litewskiej) lub bezpośrednie i poważne zagrożenie instytucji Republiki, niepodległości państwa, integralności jego terytorium bądź wykonywania zobowiązań międzynarodowych wraz z przerwaniem normalnego funkcjonowania określonych w Konstytucji władz publicznych (art. 16 konstytucji Republiki Francuskiej).

<sup>2</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 21, 34, 35.

<sup>3</sup> Nawiązują do niego np. E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów 1988, s. 342; T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń (doświadczenia krajów Europy Zachodniej)*, [w:] *Poko-*

zwyczajnego, po który sięga się w warunkach zewnętrznego i zarazem militarnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, będącego rezultatem stosunków międzypaństwowych. W porównaniu do niego stan wyjątkowy łączony jest z wewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, powstałym wskutek nierozwiązania krajowych problemów polityczno-społecznych, a stan klęski żywiołowej z katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi.

Wątpliwość, jaka pojawia się wobec takiego ujęcia stanu wojennego dotyczy związku łączącego ten stan z wojną i zagrożeniami zewnętrznymi. Czy jest on wystarczający, aby odróżnić stan wojenny od pozostałych stanów nadzwyczajnych? Czy aby na pewno przesłanki zastosowania wyrażają jego odrębność? Chęć odpowiedzi na te pytania zmusza do spojrzenia na stan wojenny w inny, mniej szablonowy sposób, tzn. wyjścia poza jego obecne regulacje, sięgnięcia po unormowania wcześniejsze, nie wyłączając przedwojennych oraz zestawienia ze stanem wyjątkowym. Ich analiza, wsparta poglądami na temat stanów nadzwyczajnych oraz Sił Zbrojnych RP, powinna doprowadzić do zweryfikowania następującego poglądu – to nie charakter zagrożenia wyznacza odrębność stanu wojennego, tylko treść uprawnień przyznanych siłom zbrojnym. Wymienione cele, metoda oraz sformułowana hipoteza wydają się uzasadniać wybór tytułowego tematu oraz jego przedstawienie.

## Stan wojenny z punktu widzenia przesłanek zastosowania

Zgodnie z treścią konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup>, stan wojenny może zostać wprowadzony z trzech powodów: w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub z wynikającego z umowy międzynarodowej zobowiązania do wspólnej obrony

---

lenia *Kultura Polityka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bronisława Gołbiowskiego*, [komitet organizacyjny: T. Mołdawa et al.; red. W. Jarmołowicz], Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 332; K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 11. Inne kryteria porządkujące przesłanki zastosowania stanów nadzwyczajnych dotyczą dobra publicznego podlegającego zagrożeniu (S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 12–16) oraz stopnia (intensywności) szczególnego zagrożenia (M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 35–37).

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej powoływana jako konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.

przeciwko agresji<sup>5</sup>. Przytoczone przesłanki łączy to, że mają charakter zewnętrzny (wszystkie) oraz obronno-militarny (druga i trzecia<sup>6</sup>)<sup>7</sup>. Zewnętrzne zagrożenie państwa definiuje ustawa o stanie wojennym z 2002 r.<sup>8</sup>. Przyjęto w niej, że są to celowe działania zewnętrznych wobec Polski podmiotów, które godzą w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy kraju lub zmierzają do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa<sup>9</sup>. Ustawa próbuje skonkretyzować zewnętrzne zagrożenie państwa, które uznawane jest za najbardziej niedookreśloną z przesłanek stanu wojennego<sup>10</sup>. Przede wszystkim jednak umożliwia jego wprowadzenie wskutek działań podejmowanych nie tylko przez państwa, ale również przez podmioty niepaństwowe. To „wyjście” poza państwo jest wyłomem w regulacjach stanów wojennych, znakiem czasów, w których niepaństwowi aktorzy bezpieczeństwa są w stanie co najmniej zdestabilizować funkcjonowanie współczesnych państw<sup>11</sup>. Dlatego według ustawy tylko zewnętrzne zagrożenie państwa może być spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni<sup>12</sup>. W porównaniu do niego zbrojna napaść na terytorium RP oraz wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji są przesłankami „klasycznymi”. Przez zbrojną napaść rozumie się użycie środków militarnych zmierzające do pogwałcenia integralności terytorialnej i niezależności politycznej państwa<sup>13</sup>. Z kolei zobowiązanie do

<sup>5</sup> Art. 229 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>6</sup> Nieprzypadkowo obie przesłanki są identyczne z przesłankami ogłoszenia stanu wojny (art. 116 ust. 2 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

<sup>7</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 44; Tenże, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3, s. 25.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2016, poz. 851, ze zm., dalej powoływana jako ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>9</sup> Art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>10</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 45–48; A. Cieszyński, *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym - rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, Toruń 2001, s. 272.

<sup>11</sup> Na ich temat zob. np. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 25–29.

<sup>12</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>13</sup> A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr*

wspólnej obrony stanowi konsekwencję członkostwa Polski w Pakcie Północnoatlantyckim<sup>14</sup>.

Wymienione przesłanki stanu wojennego różnią się od ich wcześniejszych unormowań. W okresie 1918-1939 stan wojenny regulowany był w dwóch kolejnych konstytucjach i rozwijających ich treści ustawach<sup>15</sup>. W konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.<sup>16</sup> postanowiono, że stan wojenny mógł zostać wprowadzony z powodu wojny (czas wojny)<sup>17</sup>. Równocześnie, co ważne, w przypadku stanu wyjątkowego zdecydowano, że do jego zastosowania mogło dojść podczas wojny, gdy groził jej wybuch, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli<sup>18</sup>. W rezultacie, pod względem przesłanek zastosowania, oba stany nie różniły się znacznie (czas wojny – podczas wojny). Tak samo stanowiły prezydenckie rozporządzenia z mocą ustawy: z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym<sup>19</sup> oraz z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym<sup>20</sup>. W rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1928 r. stan wojenny mógł zostać wprowadzony wskutek zaistnienia dwóch powiązanych ze sobą przesłanek. Pierwszą stanowiła wojna (czas wojny), powtarzająca treść konstytucji i oznaczająca zapewne faktyczne działania zbrojne. Druga odnosiła się do obszaru objętego działaniami wojennymi, warunkując wprowadzenie stanu wojennego od ustanowienia tego obszaru<sup>21</sup>. W rozporządzeniu z dnia 16 marca 1928 r. powtórzono te same konstytucyjne przesłanki zastosowania stanu wyjątkowego. Niczego

---

*Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa*, Toruń 1998, s. 178; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 49; Tenże, *Stan wojny a stan wojenny...*, s. 26, 27.

<sup>14</sup> P. Winczorek, *Pravo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Warszawa 2003, s. 34.

<sup>15</sup> Dla czytelności tekstu pomija się w nim stan oblężenia z 1920 r. unormowany rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (Dz.U. 1920, Nr 69, poz. 460) – aut.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267, ze zm., dalej powoływana jako konstytucja z dnia 17 marca 1921 r.

<sup>17</sup> Art. 124 ust. 6 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. – „Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennymi, określi ustawa o stanie wojennym”.

<sup>18</sup> Art. 124 ust. 2 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

<sup>19</sup> Dz.U. 1928, Nr 8, poz. 54, ze zm., dalej powoływane jak rozporządzenie z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym.

<sup>20</sup> Dz.U. 1928, Nr 32, poz. 307, dalej powoływane jako rozporządzenie z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym.

<sup>21</sup> Art. 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym.

do nich nie dodano<sup>22</sup>, zwłaszcza, gdy idzie o sformułowanie „podczas wojny”. Na tej podstawie trudno stwierdzić, czy stan wyjątkowy dotyczył stanu wojny, czy może również czasu wojny?

W konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>23</sup> przyjęto inne rozwiązanie. Zgodnie z nim stan wojenny mógł zostać zarządzony w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa<sup>24</sup>, bez względu na sytuację, która temu użyciu towarzyszyła<sup>25</sup>. W porównaniu do konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. doszło do poszerzenia możliwości zastosowania stanu wojennego o inne niż wojna nieskonkretyzowane okoliczności. Z instytucji ostatecznej (czas wojny) stan wojenny stał się środkiem o wyraźnie większej „użyteczności”, do którego użycia mogło dojść w razie wystąpienia wyższego stopnia zagrożenia, kiedy niebezpieczeństwo zewnętrzne (wybuch, groźba wybuchu wojny lub rewolucji) stałoby się szczególnie aktualne<sup>26</sup>. Dodatkowo, w związku z tym, że o konieczności użycia sił zbrojnych decydował tylko Prezydent<sup>27</sup>, stwierdzić należy, że stan wojenny zbliżył się pod względem przesłanek zastosowania do stanu wyjątkowego. Stan ten określono w sposób podobny jak w poprzedniej konstytucji, traktując jako odpowiedź państwa na zagrożenia o wewnętrznym oraz zewnętrznym charakterze. Stan wyjątkowy mógł zostać zarządzony w razie zagrożenia państwa z zewnątrz<sup>28</sup>, np. ataku nieprzyjacielskiego

<sup>22</sup> Art. 1 rozporządzenia z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym.

<sup>23</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227, dalej powoływana jako konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.

<sup>24</sup> Art. 79 ust. 1 konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.

<sup>25</sup> T.J. Orlewicz, *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku. Komentarz oraz pełny tekst: ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., ordynacji wyborczej do Sejmu, ordynacji wyborczej do Senatu, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych: regulamin do zwołania okręgowego, o spisach wyborców do sejmiku i o spisach wyborców do Senatu*, Warszawa 1935, s. 105; J. Kościółek, *Stan wyjątkowy i wojenny*, Londyn 1942, s. 17.

<sup>26</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i System*, Wilno 1937, s. 431.

<sup>27</sup> Z racji jego nieodpowiedzialności, zarówno politycznej jak i prawnej, stan wojenny ukształtowany został jako regulacja wyłączona z jakiegokolwiek, choćby tylko formalnej kontroli parlamentu – zob. A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997, s. 128.

<sup>28</sup> Na przykład, gdy groził atak nieprzyjacielskiego państwa, względnie wybuch wojny – A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Tękst. Komentarz*, Lwów – Warszawa 1935, s. 143, albo, gdy nastąpiło zaostrzenie sytuacji międzynarodowej, zarządzenie mobilizacji w sąsiednim państwie – W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 431.



państwa, względnie wybuchu wojny<sup>29</sup> lub zaostrzenia sytuacji między-narodowej, ewentualnie zarządzenia mobilizacji w sąsiednim państwie<sup>30</sup>. Poza zagrożeniem państwa z zewnątrz, wprowadzenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa albo bezpieczeństwu obywateli<sup>31</sup>, np. w razie odkrycia spisku rewolucyjnego, przygotowań do zamachu stanu, przerwania normalnego biegu życia przez strajk powszechny lub w zakładach użyteczności publicznej<sup>32</sup>. Konstytucyjne podobieństwo między stanami zachowano w ustawie o stanie wyjątkowym<sup>33</sup> oraz o stanie wojennym<sup>34</sup>, w których pominięto materię przesłanek zastosowania, uznając wystarczalność postanowień konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.

W kolejnej<sup>35</sup> konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>36</sup> pierwotnie unormowano tylko stan wojenny stwierdzając, że może on zostać wprowadzony, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa<sup>37</sup>. Stan wyjątkowy pojawił się w konstytucji dopiero wskutek uchwalenia ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>38</sup>. Przez ten czas, zarówno obronność jak i bezpieczeństwo państwa poddawano interpretacjom, wśród których zwrócono uwagę m.in. na ich szerokość, obejmującą np. zagrożenie zbrojną napaścią (obronność), jak i naruszenie porządku publicznego (bezpieczeństwo państwa). Szerokość ta poskutkowała podziałem przesłanek zastosowania stanu wojennego na „właściwą” dla tego stanu (obronność) oraz na „ukrytą”, charakterystyczną dla stanu wyjątkowego (bezpieczeństwo państwa). W rezultacie stan wojenny, jako rodzaj stanu nadzwyczajnego, zaczął być trwale utożsamiany z zagrożeniami zewnętrznymi o charak-

<sup>29</sup> A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 143.

<sup>30</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 431.

<sup>31</sup> Art. 78 ust. 1 konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.

<sup>32</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 431.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1937, Nr 17, poz. 108, ze zm.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1939, Nr 57, poz. 366.

<sup>35</sup> W Ustawie Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, Nr 18, poz. 71, ze zm.) stan wyjątkowy i wojenny uregulowano tylko w zakresie trybu ich wprowadzenia – aut.

<sup>36</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232), dalej powoływana jako konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r.

<sup>37</sup> Art. 28 ust. 2 konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.

<sup>38</sup> Dz.U. 1983, Nr 39, poz. 175, dalej powoływana jako ustawa z dnia 20 lipca 1983 r.

terze militarnym, a nieobecny stan wyjątkowy z zagrożeniami wewnętrznymi, społeczno-politycznymi<sup>39</sup>.

Uszczegółowieniem konstytucji był dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym<sup>40</sup>. Jego treść potwierdziła dotychczasowe ustalenia. Zgodnie z nią wprowadzenie stanu wojennego ze względu na obronność mogło nastąpić w razie niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości PRL. Z kolei ze względu na bezpieczeństwo państwa, w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju<sup>41</sup>. Następnym potwierdzeniem była nowelizacja konstytucji dokonana wspomnianą ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. W jej treści odniesiono się do stanu wojennego oraz „przywrócono” stan wyjątkowy. W przypadku stanu wojennego zmieniono przesłankę bezpieczeństwa państwa, dodając do obronności zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa<sup>42</sup>, przez co zawężono zakres jego zastosowania do zagrożeń pochodzących spoza granic państwa, mających postać poważnego i realnego niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości<sup>43</sup>. W przypadku stanu wyjątkowego postanowiono, że stan ten może zostać użyty w razie zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa lub w razie klęski żywiołowej<sup>44</sup>. Tym samym, stan ten, w porównaniu do okresu międzywojennego, ograniczono do sytuacji skierowanych np. przeciwko ustrojowi politycznemu lub społeczno-gospodarczemu<sup>45</sup>. Rozstrzygnięcie to powtórzono i uszczegółowiono w ustawie z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym<sup>46</sup>. Pomijając nieistotną tutaj problematykę klęski żywiołowej, w ustawie stwierdzono, że zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oznacza poważne narażenie lub naruszenie spokoju, ładu i porządku

<sup>39</sup> Przykładowo T. Smoliński, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3, s. 108, 109; J. Maślanka, *Stan wojenny w Polsce na tle konstytucyjnej regulacji stanów wyjątkowych w innych państwach*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1983, nr 1, s. 8.

<sup>40</sup> Dz.U. 1981, Nr 29, poz. 154, ze zm., dalej powoływany jako dekret z dnia 12 grudnia 1981 r.

<sup>41</sup> Art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.

<sup>42</sup> Art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 1983 r.

<sup>43</sup> Z. Śpiewak, *Zniesienie stanu wojennego. Następstwa zniesienia stanu wojennego w PRL*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1984, nr 1, s. 21; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11–12, s. 111.

<sup>44</sup> Art. 1 pkt. 4 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 1983 r.

<sup>45</sup> T. Bałachowicz, Z. Śpiewak, *Niektóre aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1985, nr 2, s. 6.

<sup>46</sup> Dz.U. 1983, Nr 66, poz. 297, ze zm., dalej powoływana jako ustawa dnia 5 grudnia 1983 r.

publicznego, które wymaga podjęcia nadzwyczajnych środków ochrony podstawowych interesów państwa i obywateli<sup>47</sup>.

Ostatnią ustawą zasadniczą była mała konstytucja z dnia 17 października 1992 r.<sup>48</sup>. Jej treść, poza drobną zmianą, przede wszystkim potwierdziła wcześniejsze rozstrzygnięcia różnicujące przesłanki zastosowania stanu wojennego i wyjątkowego. W stanie wojennym usunięto obronność, a zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa zmieniono na zagrożenie zewnętrzne Państwa<sup>49</sup>. W stanie wyjątkowym powtórzono zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz klęskę żywiołową<sup>50</sup>.

## Stan wojenny z punktu widzenia sił zbrojnych

Poza przesłankami zastosowania, stan wojenny, jak każdy inny rodzaj stanu nadzwyczajnego, składa się m.in. ze środków, czyli ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz zmian zasad działania organów władzy publicznej. Wśród nich należy wyróżnić postanowienia dotyczące uprawnień sił zbrojnych, zwłaszcza relacji zachodzących między nimi a władzami cywilnymi. Postanowienia te, jak zdecydowana większość środków stanów nadzwyczajnych, zawarte są w ustawach. Ich obecność w konstytucjach należy do wyjątków<sup>51</sup>.

Obecnie, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym, pozycję Sił Zbrojnych RP wyznacza strefa bezpośrednich działań wojennych, obejmująca określone obszary RP<sup>52</sup>. W strefie tej można: 1) określić zasady działania organów władzy publicznej, inne niż w pozostałej części państwa, 2) zawiesić funkcjonowanie tych organów oraz

---

<sup>47</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 1983 r.

<sup>48</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426, ze zm., dalej powoływana jako mała konstytucja z dnia 17 października 1992 r.

<sup>49</sup> Art. 36 ust. 1 małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r.

<sup>50</sup> Art. 37 ust. 1 małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r.

<sup>51</sup> Za taki uznać należy art. 123 konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. Na jego temat zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 73–75.

<sup>52</sup> Art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym. Według wypowiedzi Janusza Onyszkiewicza z dnia 19 lutego 1993 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/3D864091> (dostęp: 28.09.2017), strefa bezpośrednich działań wojennych wydaje się odpowiadać strefie operacji wojennych, tj. strefie oddziaływania większego związku operacyjnego, rozciągającej się „od linii rozgraniczającej wojska na głębokość mniej więcej 100–150 km”.

3) przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej<sup>53</sup>. Za przyjętymi rozwiązaniami stoi Prezydent RP, który decyduje o uznaniu określonych obszarów za strefę<sup>54</sup>, Rada Ministrów, która postanawia o wprowadzanych w niej zmianach (pkt. 1–3)<sup>55</sup> oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych RP, będący wnioskodawcą podejmowanych rozstrzygnięć, tj. ustanowienia strefy oraz określenia w niej zasad działania organów władzy publicznej<sup>56</sup>. Ponadto Naczelny Dowódca wyznacza strefowe organy wojskowe, które mają realizować zadania administracji rządowej i samorządowej oraz określa ich zadania i kompetencje, zgodnie z postanowieniem Rady Ministrów przekazującym organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej<sup>57</sup>.

Pomijając kwestie proceduralne, Siły Zbrojne RP w strefie bezpośrednich działań wojennych stają się najważniejszym podmiotem stanu wojennego, uzyskując wyraźnie odmiennie uprawnienia niż ma to miejsce w pozostałych stanach nadzwyczajnych. Dla porównania, w stanie klęski żywiołowej rolę Sił Zbrojnych można rozpatrywać w kategorii środka pomocy, gdzie żołnierz wykonuje zadania ratownicze i prewencyjne, o charakterze strażackim, niepolitycznym i nierepresyjnym<sup>58</sup>. Tak jest w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>59</sup>, gdzie wymieniono m.in. takie działania, jak np. wykonywanie prac zabezpieczających, usuwanie materiałów niebezpiecznych czy ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia<sup>60</sup>. Z kolei w stanie wyjątkowym aktywność Sił Zbrojnych można sprowadzić do środka przemocy<sup>61</sup>, tj. uprawnień policyjnych, represyjnych i politycznych zarazem. Wyraźnie na to wskazuje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>62</sup>, gdzie zezwolono, aby żołnierzom przysługiwały

<sup>53</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 3–5 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>54</sup> Art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>55</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 3–5 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>56</sup> Art. 10 ust. 2 pkt 6, art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>57</sup> Art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>58</sup> B. Balcerowicz, *Siły Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 32, 33.

<sup>59</sup> Dz.U. 2014, poz. 333, ze zm.

<sup>60</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz.U. 2003, Nr 41, poz. 347.

<sup>61</sup> B. Balcerowicz, *Siły Zbrojne w stanie pokoju...*, s. 32, 33.

<sup>62</sup> Dz.U. 2016, poz. 886, ze zm., dalej powoływana jako ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

określone uprawnienia policjantów, a oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP mogły użyć i wykorzystać środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną<sup>63</sup>. Stan wojenny idzie jeszcze dalej. Mimo, że obecna ustawa nie jest napisana w sposób wystarczająco przemyślany, to z regulacji strefy bezpośrednich działań wojennych wyłania się obraz Sił Zbrojnych jako zastępcy władzy cywilnej. To może nazbyt ogólne określenie wydaje się wyrażać uniwersalną odrębność stanu wojennego, w którym wojsko otrzymuje kompetencje organów władzy publicznej, przejmując *de facto* pełnię władzy na danym obszarze państwa.

Potwierdzeniem uniwersalności przepisów dotyczących strefy bezpośrednich działań wojennych są wcześniejsze regulacje stanu wojennego. I tak, w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, choć relacje między władzą wojskową a cywilną oparto na zasadzie, zgodnie z którą wszystkie cywilne władze państwowe z siedzibą urzędowania znajdującą się na obszarze objętym stanem wojennym pozostawały na miejscu i nadal pełniły swoje funkcje, to w miejscowościach, gdzie ze względu na działania wojenne władze administracyjne nie funkcjonowały, ich uprawnienia przechodziły z mocy prawa na władze wojskowe, wyznaczone przez Naczelnego Wodza. Za przyczynę niefunkcjonowania uznać należy wycofanie, które dotyczyło wszystkich cywilnych władz państwowych, z wyjątkiem władz i urzędów kolejowych. Odbywało się ono na zarządzenie Naczelnego Wodza lub wyznaczonych przez niego władz wojskowych, a przeprowadzane było przez właściwego miejscowo wojewodę<sup>64</sup>.

Poza przejściem uprawnień władz cywilnych na wojskowe, w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym określono także inne zagadnienia dotyczące wzajemnych relacji. Do zagadnień tych należy zaliczyć: akty prawne, sprawy personalne i zasady kontaktowania.

W zakresie aktów prawnych Naczelnemu Wodzowi przysługiwało prawo wydawania określonych przedmiotowo rozporządzeń i zarządzeń z mocą obowiązującą dla całego obszaru objętego stanem wojennym lub jego części. Prawo to mogło być przez Naczelnego Wodza przenoszone na władze wojskowe lub cywilne. Dodatkowo Naczelnemu Wodzowi przysługiwało prawo zawieszania na czas trwania stanu wojennego tych zarządzeń centralnych władz państwowych, których treść dotyczyła jego aktów prawnych, a ich wykonanie mogłoby utrudnić lub wyrzucić ujemny wpływ na działania wojenne. Ponadto postanowiono, że zarządzenia Naczelnego

---

<sup>63</sup> Art. 11 ust. 3, ust. 3a oraz 3c ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

<sup>64</sup> Art. 16 ust. 1 oraz art. 10 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym.

Wodza oraz wyznaczonych przez niego dowódców armii i komendantów okręgów etapowych musiały być wykonywane przez wojewódzkie władze administracji ogólnej. W przypadku rozporządzeń i zarządzeń centralnych władz państwowych odnoszących się do obszarów objętych stanem wojennym, o ile pośrednio lub bezpośrednio dotyczyły działań wojennych, musiały być one równocześnie przesłane w odpisach Naczelnemu Wodzowi<sup>65</sup>.

Sprawy personalne dotyczyły odsuwania od wykonywania obowiązków służbowych na obszarze wojennym funkcjonariuszy państwowych podległych wojewódzkim władzom administracji ogólnej. Z żądaniem usunięcia miał prawo wystąpić Naczelnny Wódz, dowódca armii lub komendanci okręgów etapowych. Prawo usunięcia przysługiwało w wypadkach koniecznej potrzeby i wymagało uzasadnienia. Żądanie kierowano do właściwych wojewódzkich władz administracji ogólnej, które obowiązane były bezzwłocznie uczynić zadość tym żądaniom i wyznaczyć odpowiednich zastępców<sup>66</sup>. Taka sama procedura usuwania występowała na poziomie samorządowym, tj. w relacji między działającymi na żądanie władz wojskowych wojewódzkimi władzami administracji ogólnej a władzami samorządowymi<sup>67</sup>.

Odnosnie zasad kontaktowania postanowiono, że w sprawach wymagających interwencji, współdziałania lub zarządzeń ze strony cywilnych władz państwowych lub samorządowych, władze wojskowe zwracały się z żądaniami bezpośrednio do właściwych wojewodów. Wyjątkowo władze te mogły zwracać się bezpośrednio do niższych władz administracyjnych. Natomiast w wypadkach niecierpiących zwłoki, władze wojskowe miały prawo zwracać się bezpośrednio do powiatowych władz administracji ogólnej, które w granicach swych kompetencji zostały zobowiązane ich żądania wykonać. O tym, który wypadek należy uważać za niecierpiący zwłoki decydowała władza wojskowa<sup>68</sup>.

Zgodnie z kolejną regulacją stanu wojennego, tj. ustawą z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie były czynne, wszelkie ich uprawnienia z mocy prawa przechodziły na właściwe wła-

<sup>65</sup> Art. 11 oraz 18 ust. 1–3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 1928 r.

<sup>66</sup> Wskutek nowelizacji (art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej, Dz.U. 1928, Nr 8, poz. 54), wskazane uprawnienie władz wojskowych zostało uchylone.

<sup>67</sup> Art. 18 ust. 4, 5 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 1928 r.

<sup>68</sup> Art. 20 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 1928 r.

dze wojskowe<sup>69</sup>. W przyjętym unormowaniu powtórzono rozstrzygnięcie zawarte w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym. Równocześnie inaczej określono relacje wojskowo-cywilne, co należy łączyć z charakterem ustroju politycznego, ustanowionego na mocy konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. oraz ułożenia stosunków politycznych w drugiej połowie lat 30.<sup>70</sup> Najważniejsza dla relacji wojskowo-cywilnych była zasada polegająca na podporządkowaniu Rady Ministrów i wszystkich władz administracji ogólnej odpowiednio Naczelnemu Wodzowi i właściwym władzom wojskowym. Zasadę tę wyrażono w sformułowaniu, według którego, korzystając z uprawnień nadanych ustawą o stanie wojennym, Rada Ministrów oraz wskazane władze administracyjne stosują się do postulatów Naczelnego Wodza i właściwych władz wojskowych<sup>71</sup>. W rezultacie stan wojenny zmienił zarządcę i zamiast być osobistym uprawnieniem Prezydenta stał się narzędziem sił zbrojnych.

Ostatnią historyczną regulacją stanu wojennego był dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym. Jego treść, podobnie do ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, również wyrażała charakter ustroju i ówczesnej sytuacji politycznej. W dekrete w sposób marginalny potraktowano zagadnienia związane z wojną (czasem wojny oraz stanem wojny). W nielicznych postanowieniach dominowały kwestie o znaczeniu „technicznym”<sup>72</sup>. Niemal całkowicie pominięto relację między władzami cywilnymi a wojskowymi, w tym reguły przejmowania władzy przez dowódców wojskowych. Zamiast tego dominowała problematyka właściwa

<sup>69</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r.

<sup>70</sup> Idzie o pozycję Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (gen. Edward Rydz-Śmigły) oraz o konflikt, który powstał po śmierci Józefa Piłsudskiego między prezydentem (Ignacym Mościckim), a premierem (Walerym Sławkiem) – zob. okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1935 r. Prezesa Rady Ministrów (E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 208, 209) oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (Dz.U. RP 1936, Nr 38, poz. 286).

<sup>71</sup> Art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r.

<sup>72</sup> Idzie o: 1) przydzielanie lokali mieszkalnych lub dokwaterowywanie, 2) uproszczone zasady prowadzenia rejestracji stanu cywilnego, 3) możliwość określenia nowych zasad wydawania dokumentów uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej, ich przebywania na terytorium państwa oraz postępowania z przedstawicielami dyplomatycznymi, 4) zajęcie i zarekwirowanie środków transportu, 5) internowanie dla obywateli państw, wobec których zostało powzięte postanowienie o stanie wojny, a także obywateli innych państw i bezpaństwowców – art. 32 ust. 2, art. 34, art. 39 ust. 3, art. 41, art. 42 ust. 2 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.

dla stanu wyjątkowego, związana z bezpieczeństwem państwa, poważnym narażeniem lub naruszeniem spokoju, ładu i porządku publicznego kraju<sup>73</sup>. Mimo to, w dekrete przyjęto kluczowe rozstrzygnięcie dla stanu wojennego i relacji wojskowo-cywilnych. Zgodnie z nim, w czasie wojny Rada Państwa mogła uznać określone obszary państwa za strefę działań wojennych. Granice tej strefy oraz zasady funkcjonowania w niej organów państwa miała określać Rada Państwa na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Gdyby doszło do sytuacji, w której organy administracji państwowej przestały działać, wówczas ich funkcje przechodziły z mocy prawa na organy wojskowe, określone przez Ministra Obrony Narodowej<sup>74</sup>.

## Wnioski

Na podstawie przedstawionych przesłanek zastosowania oraz środków nadzwyczajnych dotyczących uprawnień sił zbrojnych potwierdzono sformułowaną we wstępie hipotezę. Odrębność stanu wojennego, jako rodzaju stanu nadzwyczajnego, nie jest wyznaczana przez zagrożenia, w związku z którymi dochodzi do jego zastosowania. Są one ważną cechą wyróżniającą, ale z uwagi na przedwojenne regulacje przesłanek stanu wyjątkowego, nie posiadają charakteru uniwersalnego, odpornego na upływ czasu. Tym, co stanowi o odrębności stanu wojennego są kompetencje sił zbrojnych, w szczególności relacja z władzami cywilnymi na obszarze państwa, gdzie prowadzone są działania militarne. W tym kontekście aktywność sił zbrojnych można rozpatrywać w kategorii władzy zastępczej, a stan wojenny określać zapomnianą już nazwą „stanu wojskowego”<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.

<sup>74</sup> Art. 7 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. Wymienione organy wojskowe określał Minister Obrony Narodowej, zaś granice strefy działań wojennych oraz zasady funkcjonowania organów państwa określała Rada Państwa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej. E. Ura, *Prawne zagadnienia...*, s. 354.

<sup>75</sup> Zob. np. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1926, s. 979, 980, 982; E. Grabowski, *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911, s. 3.



## STRESZCZENIE

Artykuł porusza problem odrębności stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych. Zawiera on charakterystykę przesłanek zastosowania stanu wojennego i wyjątkowego oraz środków nadzwyczajnych dotyczących sił zbrojnych. W artykule potwierdzono sformułowaną we wstępie hipotezę, zgodnie z którą to nie rodzaj zagrożenia przesądza o odrębności stanu wojennego tylko uprawnienia sił zbrojnych, w szczególności wobec władz cywilnych.

*Michał Brzeziński*

## THE DISTINCTIVENESS OF MARTIAL LAW

The article concerns the distinctiveness of martial law. The article includes two issues: 1) foundations for declaration of the martial law (defining the circumstances in which a given state of emergency may be declared) and their comparison with the state of exception; 2) emergency measures (concerning any and all changes resulting from the declaration of each type of state of emergency), which concern the powers of the Armed Forces of the Republic of Poland in the martial law and their relationships with civil authorities. Analysis of both issues confirms the following hypothesis: it is not the nature of the threat determines the distinctiveness of martial law, but the content of the powers held by the armed forces.

**KEY WORDS:** *martial law, states of emergency, state of exception, state of natural disaster, the Armed Forces of the Republic of Poland, constitution*

## Bibliografia

### Akty prawne

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, Dz.U. RP 1936, Nr 38, poz. 286.

Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1981, Nr 29, poz. 154, ze zm.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267, ze zm.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232, ze zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.

Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1928, Nr 8, poz. 54, ze zm.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, Dz.U. 2003, Nr 41, poz. 347.
- Rozporządzenie z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1928, Nr 32, poz. 307.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1937, Nr 17, poz. 108, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1939, Nr 57, poz. 366.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1947, Nr 18, poz. 71, ze zm.
- Ustawa dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1983, Nr 66, poz. 297, ze zm.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426, ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2014, poz. 333, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2016, poz. 886, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2016, poz. 851, ze zm.

### Pozostałe dokumenty

- Okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1935 r. Prezesa Rady Ministrów (E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990).
- Stańkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Wypowiedź Janusza Onyszkiewicza z dnia 19 lutego 1993 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/3D864091> (dostęp: 28.09.2017).

### Publikacje zwarte

- Balcerowicz B., *Siły Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] Kustra E. (red.), *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, Toruń 2001.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] Witkowski Z. (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa*, Toruń 1998.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] Jasudowicz T. (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997.
- Cybuchowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1926.
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- Grabowski E., *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911.

- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i System*, Wilno 1937.
- Kościołek J., *Stan wyjątkowy i wojenny*, Londyn 1942.
- Moldawa T., *Naczelne władze państwa w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń (doświadczenia krajów Europy Zachodniej)*, [w:] *Pokolenia Kultura Polityka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bronisława Gołębiowskiego*, [komitet organizacyjny: Moldawa T. et al.; red. Jarmołowicz W.], Warszawa 1999.
- Orlewicz T.J., *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku. Komentarz oraz pełny tekst: ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., ordynacji wyborczej do Sejmu, ordynacji wyborczej do Senatu, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych: regulamin do zwołania okręgowego, o spisach wyborców do sejmów i o spisach wyborców do Senatu*, Warszawa 1935.
- Paszczudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Tekst. Komentarz*, Lwów – Warszawa 1935.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Warszawa 2003.
- Wójtowicz K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995.

#### Artykuły w czasopiśmie

- Balachowicz T., Śpiewak Z., *Niektóre aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1985, nr 2.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Maślanka J., *Stan wojenny w Polsce na tle konstytucyjnej regulacji stanów wyjątkowych w innych państwach*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1983, nr 1.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 3.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, z. 3.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11–12.
- Śpiewak Z., *Zniesienie stanu wojennego. Następstwa zniesienia stanu wojennego w PRL*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju” 1984, nr 1.

*Anna Sroka, Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska*

## **Zagadnienia radykalizmu politycznego i terroryzmu w strategiach bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii po 2001 roku**

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*terroryzm, radykalizm polityczny, strategie bezpieczeństwa*

### **Wstęp**

Od zamachu z 11 września 2001 na World Trade Center w Nowym Jorku kwestie terroryzmu i radykalizmu politycznego na stałe zagościły wśród czołowych zagrożeń współczesnego świata. Hiszpania od lat boryka się z terroryzmem ze strony ETA, stała się również ofiarą terroryzmu międzynarodowego w wyniku zamachów terrorystycznych przeprowadzonych przez fundamentalistów islamskich, w Madrycie 11 marca 2004 roku i w Barcelonie 17 i 18 sierpnia 2017 r. Ponadto bliskość Afryki Północnej oraz liczba imigrantów przybywających z tego regionu, wpływa na wzrost radykalizmu politycznego opartego na fundamentalizmie religijnym. W Polsce natomiast mamy do czynienia z niskim zagrożeniem atakami terrorystycznymi i samym radykalizmem. Można się spodziewać, że ta różnorodność natężenia zagrożeniami terrorystycznymi i eskalacji radykalizmu będzie miała swoje odzwierciedlenie w powstających aktach prawnych, regulujących powyższe kwestie, w tym w strategiach bezpieczeństwa. Należy mieć jednak na uwadze, że nie tylko stopień zagrożenia atakami terrorystycznymi i eskalacji ekstremizmu politycznego mają wpływ na tworzenie strategii bezpieczeństwa, lecz także cały szereg determinant o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Wśród nich można wymienić między innymi członkostwo w organi-

zaczach międzynarodowych, sojusze, trendy w legislacji czy też położenie geopolityczne i związane z tym klasyczne zagrożenia militarne (wojny)<sup>1</sup>.

Celem pierwszej części niniejszego artykułu będzie analiza strategii bezpieczeństwa i innych dokumentów strategicznych Polski i Hiszpanii pod kątem wagi nadanej w nich zagadnieniu radykalizmu politycznego i terroryzmu. Dzięki temu oceniony zostanie wpływ tych zagrożeń na całość strategii bezpieczeństwa państwa. Przeanalizowany zostanie także wpływ wybranych uwarunkowań o charakterze międzynarodowym na kształt strategii bezpieczeństwa w badanych krajach. W dalszej części artykułu przeanalizowana zostanie korelacja między zmianami w uregulowaniach prawnych w zakresie terroryzmu i radykalizmu a wynikami sondaży opinii publicznej w Polsce i w Hiszpanii.

Taka konstrukcja badania pozwoli odpowiedzieć na następujące pytania: na ile zagrożenia związane z terroryzmem i radykalizmem politycznym stanowią czynnik kształtujący strategię bezpieczeństwa danego państwa? W jakim stopniu determinanty o charakterze zewnętrznym przyczyniły się do zmiany strategii bezpieczeństwa w obu krajach? Czy i w jakim stopniu zmiany w dokumentach strategicznych z zakresu bezpieczeństwa narodowego są odpowiedzią na wzrost poczucia zagrożenia terroryzmem i radykalizmem wśród obywateli Polski i Hiszpanii. Pierwsza z testowanych hipotez będzie zatem brzmiała następująco: z uwagi na większe zagrożenie terroryzmem i radykalizmem politycznym w Hiszpanii, aniżeli w Polsce, oba te zjawiska w większym stopniu wywierają wpływ na kształt strategii bezpieczeństwa w Hiszpanii niż w Polsce. Mając na uwadze podobne usytuowanie geopolityczne obu krajów, zakłada się, że wpływ czynników zewnętrznych na kształt dokumentów strategicznych w zakresie terroryzmu i radykalizmu będzie porównywalny w Polsce i w Hiszpanii. W Hiszpanii w większym stopniu aniżeli w Polsce, zmiany w regulacjach prawnych dotyczących kwestii terroryzmu i radykalizmu skorelowane są z wynikami opinii publicznej, za sprawą dużo wyższego poczucia zagrożenia ze strony terroryzmu. Za cezurę czasową w niniejszym artykule przyjęto datę 11 września 2001 r., a więc początek tzw. wojny z terroryzmem.

---

<sup>1</sup> Fragmenty poniższego artykułu ukazały się w języku angielskim pod tytułem *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [w:] A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R. Dario Torres Kumbrian (red.) *Radicalism and Terrorism in the 21st Century*, Peter Lange, Frankfurt nad Menem 2017, s. 139–166.

## Zagadnienie terroryzmu i radykalizmu w dokumentach strategicznych

Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu, analizie nie zostanie poddany ogół legislacji odnoszącej się do walki z terroryzmem i radykalizmem, a jedynie strategie bezpieczeństwa narodowego oraz inne dokumenty strategiczne, które, z uwagi na swój deklaracyjny charakter, wyrażają stosunek władz państwowych do tego rodzaju zagrożeń. W tym miejscu warto dodać, iż ani w Polsce, ani w Hiszpanii, nie obowiązuje jedna ustawa w tej materii<sup>2</sup>.

### Polskie dokumenty strategiczne

W Polsce w latach 2001-2017 obowiązywały trzy strategie bezpieczeństwa narodowego. Powstanie pierwszej z nich w 2003 r.<sup>3</sup> wiązało się z pojawieniem się nowych wyzwań i zagrożeń na arenie międzynarodowej oraz ze zmianą uwarunkowań bezpieczeństwa. Kluczowym czynnikiem był z pewnością zamach na World Trade Center z 11 września 2001 r. Sojusz z USA, członkostwo w NATO i planowane wejście do Unii Europejskiej wymagały zrewidowania i zaktualizowania polityki bezpieczeństwa Polski. Strategia ta miała jednak liczne słabości<sup>4</sup>, dlatego szybko przystąpiono do jej nowelizacji. Druga z polskich strategii powstała w 2007 r.<sup>5</sup> i została dostosowana do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. oraz do założeń przyjętych na szczycie NATO w Rydze w 2006 r.<sup>6</sup>

Przyjęcie obecnie obowiązującej strategii w 2014 r.<sup>7</sup> jest uznawane przez ekspertów za spóźnione w stosunku do dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Złożyły się na nią: wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r., zmiana polityki USA wobec Rosji i wycofanie się z projektu tarczy antyrakietowej w Polsce. Pracę nad nową strategią utrudniał zaostrzający się konflikt polityczny w kraju, pogłębiany przez

<sup>2</sup> Przepisy odnoszące się do działań antyterrorystycznych znajdują się przede wszystkim w kodeksach karnych oraz ustawach regulujących działania poszczególnych służb.

<sup>3</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003* (dalej: SBN RP 2003).

<sup>4</sup> S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 30, s. 22–27.

<sup>5</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007* (dalej: SBN RP 2007).

<sup>6</sup> S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat...*, s. 28–33.

<sup>7</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014* (dalej: SBN RP 2014).

katastrofę w Smoleńsku. W grudniu 2010 r. zarządzono przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego prace zakończyły się we wrześniu 2012 r., a w 2013 r. wydano Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego<sup>8</sup>. Wyniki przeglądu strategicznego stały się przyczynkiem do prac nad nową strategią. W tym czasie rozpoczął się również konflikt na Ukrainie<sup>9</sup>. Wpływ na powstanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Polski miał również wzrost znaczenia cyberbezpieczeństwa (bezpieczeństwa cybernetycznego), a także obawy o bezpieczeństwo energetyczne kraju. Ponadto w ramach UE i NATO podjęto prace w zakresie koncepcji strategicznej i bezpieczeństwa. W 2010 r. przyjęto Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. W tym samym roku na szczycie w Lizbonie przyjęto nową Koncepcję Strategiczną NATO, która została zaktualizowana postanowieniami szczytu w Newport we wrześniu 2014 r.<sup>10</sup>

Poświęcenie większej uwagi zagadnieniu terroryzmu i ekstremizmu w SBN RP 2014 niż w poprzednich ma niewątpliwie związek z powstaniem tzw. państwa islamskiego, bardzo częstymi atakami terrorystycznymi na świecie oraz faktem, że choć na terenie Polski nie doszło do tej pory do takiego zamachu, to jednak m.in. w atakach w Madrycie, Londynie, Nowym Jorku czy na Bali zginęli obywatele Polski<sup>11</sup>. Fala migracji, z którą boryka się obecnie Europa, stanowi ogromne wyzwanie w sferze bezpieczeństwa, a związek między imigracją a terroryzmem pokazują badania<sup>12</sup>. Z podobnych powodów (zamachy terrorystyczne i fala migra-

<sup>8</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>9</sup> A. Jagnieża, *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w obliczu kremłowskiego egzaminatora*, Defence24, 4.11.2014, <http://www.defence24.pl/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu-kremłowskiego-egzaminatora> (5.03.2018).

<sup>10</sup> T. Smura, *Szczyt NATO w Newport – powrót do podstaw?*, Defence24, 6.09.2014, <http://www.defence24.pl/szczyt-nato-w-newport-powrot-do-podstaw> (5.03.2018).

<sup>11</sup> J. Urbanowicz, *17 Polaków zginęło z rąk terrorystów islamskich podczas globalnej wojny z terroryzmem*, Polskie Radio 2015, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1402579,17-Polakow-zginelo-z-rak-terrorystow-islamskich-podczas-globalnej-wojny-z-terroryzmem>, (1.03.2018); *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014, s. 10.

<sup>12</sup> Raport Center for Economic Studies (CESifo), *The Effect of Migration on Terror – Made at Home or Imported from Abroad*, 2017, [http://g9.gazetaprawna.pl/p/\\_wspolne/pliki/2980000/2980407-raport-cesifo.pdf](http://g9.gazetaprawna.pl/p/_wspolne/pliki/2980000/2980407-raport-cesifo.pdf) (08.03.2018); Z. Parafianowicz, G. Osiecki, *Jaki jest związek migracji z terroryzmem? Niemcy obalają tabu*, forsal.pl 13.06.2017,

cji)<sup>13</sup> jeszcze wyraźniejszy wzrost znaczenia zagadnienia terroryzmu dla bezpieczeństwa Polski prezentuje najnowsza Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 2017 r.<sup>14</sup>

Podobny do opisanego w SBN RP 2014 stosunek do problemu terroryzmu znajdziemy w Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022<sup>15</sup>. Strategia ta powstała z konieczności przygotowania, utrzymania i doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa<sup>16</sup>. Dokumentem wykonawczym do tej strategii jest uchwalony przez Radę Ministrów w grudniu 2014 r. Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019<sup>17</sup>.

Coraz popularniejszym we współczesnym świecie kwestiom cyberbezpieczeństwa poświęcona została Doktryna Cyberbezpieczeństwa RP z 2015 r.<sup>18</sup>, a także Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022<sup>19</sup>.

Syntetyczne ujęcie miejsca, jakie kwestia terroryzmu i ekstremizmu zajmuje w polskich dokumentach strategicznych, prezentuje tabela 1.

W przypadku tworzenia polskich strategii bezpieczeństwa narodowego wśród czynników zewnętrznych, kształtujących te dokumenty wymienić można przede wszystkim wpływ członkostwa w NATO i UE. Ich twórcy przywiązują również wielką wagę do zaangażowania USA w Europie. Czas powstania omawianych strategii trudno powiązać z konkretnym zamachem terrorystycznym, a raczej z ogólną zmianą sytuacji międzynarodowej, szczególnie po zamachu na 11 września 2001.

---

<http://forsal.pl/artykuly/1050291,jaki-jest-zwiazek-migracji-z-terroryzmem-raport-osrodka-cesifo.html> (8.03.2018).

<sup>13</sup> Błaszczak: *Polska nie przedstawi deklaracji ws. przyjmowania uchodźców*. „Nie będę narażał Polaków”, 13.10.2017, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-10-13/blaszczak-polska-nie-przedstawi-deklaracji-ws-przyjmowania-uchodzcow-nie-bede-narazal-polakow/> (8.03.2018).

<sup>14</sup> *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, maj 2017, [http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/05/KORP\\_DRUK\\_DRUK\\_v03\\_mn2.pdf](http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/05/KORP_DRUK_DRUK_v03_mn2.pdf) (8.03.2018).

<sup>15</sup> *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

<sup>16</sup> Tamże, s. 4.

<sup>17</sup> *Narodowy Program Antyterrorystyczny...*

<sup>18</sup> *Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2015.

<sup>19</sup> *Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, uchwała nr 52/2017 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r.



Tabela 1

Zagadnienie Dokument	Rozdział lub podrozdział poświęcony terroryzmowi	Obok innych zagrożeń asymetrycznych (proliferacja BMR, przestępczość zorganizowana, państwa upadłe)	Wyzwanie z powodu członkostwa w NATO, UE, ONZ	Odpowiedzialność służb specjalnych, sił zbrojnych i innych za działania antyterrorystyczne	Inne
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003 r.	-	☑	☑	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Najpoważniejsze zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego; różny stopień zagrożenia dla różnych państw.</li> <li>Zagrożenie w kontekście dostępu do informacji niejawnych.</li> </ul>
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007 r.	-	☑	☑	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terroryzm międzynarodowy – zagrożenie dla Europy.</li> <li>Zapewnienie zdrowia obywateli poprzez przeciwdziałanie terroryzmowi radiacyjnemu, chemicznemu i bioterroryzmu.</li> </ul>
Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022	-	☑	☑	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Najbardziej zagrożeni są obywatele przebywający w politycznie niestabilnych regionach i żołnierze uczestniczący w misjach.</li> </ul>
Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	☑	☑	☑	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedno z głównych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.</li> <li>Cyberterroryzm.</li> <li>Rozproszenie legislacji antyterrorystycznej i środków walki z terroryzmem (ale istnieją odpowiednie zasoby).</li> <li>Konieczność budowy zintegrowanego i efektywnego systemu antyterrorystycznego.</li> <li>Badania opinii publicznej nt. zagrożeń bezpieczeństwa Polski.</li> </ul>
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014 r.	-	☑	-	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cyberzagrożenia, cyberterroryzm.</li> <li>Najbardziej zagrożeni są obywatele przebywający w politycznie niestabilnych regionach i żołnierze uczestniczący w misjach.</li> <li>Ataki przeprowadzane przez tzw. samotne wilki</li> <li>Konieczność wzmacniania systemu antyterrorystycznego kraju.</li> <li>Związek między imigracją a terroryzmem.</li> </ul>

Tabela 1 cd.

Zagadnienie  Dokument	Rozdział lub podrozdział poświęcony terroryzmowi	Obok innych zagrożeń asymetrycznych (proliferacja BMR, przestępczość zorganizowana, państwa upadłe)	Wyzwanie z powodu członkostwa w NATO, UE, ONZ	Odpowiedzialność służb specjalnych, sił zbrojnych i innych za działania antyterrorystyczne	Inne
Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019	Cały dokument	Dokument skupia się konkretnie na zagadnieniu terroryzmu	☑	☑	<ul style="list-style-type: none"> <li>Szeroka diagnoza zjawiska terroryzmu w ujęciu krajowym i międzynarodowym.</li> <li>Diagnoza systemu antyterrorystycznego RP.</li> <li>Kategorie zdarzeń o charakterze terrorystycznym.</li> <li>Spis regulacji prawnych dot. terroryzmu.</li> <li>Opis systemu antyterrorystycznego.</li> </ul> Działania Polski w ramach współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania terroryzmu.
Doktryna Cyberbezpieczeństwa RP z 2015 r.	–	–	–	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizacje terrorystyczne i ekstremistyczne – źródło cyberzagrożeń.</li> <li>Cyberprzestrzeń to przestrzeń działania takich organizacji.</li> </ul>
Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej 2017 r.	☑	☑	☑	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>Główne źródło zagrożenia – tzw. Państwo islamskie.</li> <li>Potencjalne zagrożenie atakiem terrorystycznym w Polsce</li> </ul>
Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022	☑	–	–	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jeden z celów szczegółowych polityki cyberbezpieczeństwa to zwiększanie zdolności do zwalczania cyberprzestępczości, w tym cyberszpiegostwa i zdarzeń o charakterze terrorystycznym, występującej w cyberprzestrzeni.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Część z dokumentów, szczególnie te odnośnie cyberbezpieczeństwa przyjmowane są jako odpowiedź na wyzwania współczesnego świata, inne w wyniku konieczności reorganizacji systemu bezpieczeństwa państwa. Szukając przyczyn aktualizacji dokumentów strategicznych, należy pamiętać również o zmianach ugrupowań sprawujących władzę w kraju.

## Hiszpańskie dokumenty strategiczne

Władze Hiszpanii przyjęły do tej pory trzy strategie bezpieczeństwa narodowego, w 2011, 2013 i 2017 r. Wcześniej zagadnienia strategiczne były regulowane przede wszystkim w Dyrektywach Obrony Narodowej wydawanych co 4 lata od 1992 r.<sup>20</sup>. Jednym z poruszanych tematów był oczywiście terroryzm. Już w przeprowadzonym w 2003 r. Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa zauważono, że po zamachu na World Trade Center terroryzm wysunął się na pierwszy plan wśród zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a walka z nim stanowi zagadnienie kluczowe w strategii organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>21</sup>.

Pierwsza hiszpańska strategia bezpieczeństwa „Odpowiedzialność wszystkich” została zatwierdzona w 2011 r.<sup>22</sup>. Druga z hiszpańskich strategii „Wspólny projekt” powstała w maju 2013 r.<sup>23</sup>. Obecnie obowiązująca strategia „Wspólny projekt wszystkich i dla wszystkich” została ogłoszona 1 grudnia 2017 r.<sup>24</sup>

Pierwsza ze strategii stanowiła odpowiedź na dotychczasowy brak kompleksowej koncepcji strategicznej i skupianie się jedynie na militarnych aspektach bezpieczeństwa. Powstała pod wpływem podobnych dokumentów obowiązujących w sąsiednich krajach – Francji, Wielkiej Brytanii i Holandii, a także wzorem strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r., co wskazuje na pewien trend w legislacji, jako na jedną z przyczyn przyjęcia strategii<sup>25</sup>. Jako kolejny z czynników należy wymienić również powstanie na szczycie w Lizbonie nowej Koncepcji Strategicznej NATO<sup>26</sup>. Na aktualizację strategii w 2013 r. z pewnością miały wpływ zmiany na are-

<sup>20</sup> Instituto Español de Estudios Estratégicos (dalej: IEEEE), *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA35-2012\\_DDN\\_IEEE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf), s. 2 (1.03.2018).

<sup>21</sup> *Revisión Estratégica de la Defensa 2003*, Ministerio de Defensa, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>, s. 39 (1.03.2018).

<sup>22</sup> *Estrategia Española de Seguridad 2011: Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, 2011 (dalej: EES 2011).

<sup>23</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, 2013 (dalej: ESN 2013).

<sup>24</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017: Un proyecto compartido de todos y para todos*, Presidencia del Gobierno, 2017 (dalej: ESN 2017).

<sup>25</sup> L. Mestres, *The long road to Spanish security strategy*, Notes Internacionals CIDOB, 2011, nr 39, [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionals/n1\\_39/the\\_long\\_road\\_to\\_spanish\\_security\\_strategy](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_39/the_long_road_to_spanish_security_strategy) (1.03.2018).

<sup>26</sup> IEEEE, *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad „Una responsabilidad de todos”*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA17\\_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf), s. 3 (5.03.2018).

nie międzynarodowej, takie jak Arabska Wiosna, czy zmiana w strategicznych założeniach USA<sup>27</sup>. Pojedyncze zamachy nie miały wpływu na aktualizację dokumentów.

W strategiach tych zagadnieniu terroryzmu poświęcono wiele miejsca. Przede wszystkim wymieniony jest on wśród najważniejszych zagrożeń. Poza odniesieniem się do terroryzmu w powiązaniu z takimi zagrożeniami asymetrycznymi, zagadnieniu temu poświęcone są osobne podrozdziały<sup>28</sup>.

Kwestiom bezpieczeństwa energetycznego, gospodarczego, cybernetycznego poświęcono odrębne dokumenty, tj. Narodową Strategię Cyberbezpieczeństwa z 2013 r. i Narodową Strategię Bezpieczeństwa Energetycznego z 2015 r.<sup>29</sup>. Dokumenty te stanowią rozwinięcie strategii bezpieczeństwa narodowego w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i cybernetycznego – dziedzin, które są obecnie niezwykle istotnymi elementami bezpieczeństwa narodowego. Należy tu również wspomnieć o Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Morskiego z 2013 r.<sup>30</sup>, które jest priorytetem z uwagi na położenie geograficzne Hiszpanii.

Syntetyczne ujęcie miejsca, jakie kwestia terroryzmu i ekstremizmu zajmuje w hiszpańskich dokumentach strategicznych, prezentuje tabela 2.

Podsumowując, podobnie jak w przypadku Polski, przemożny wpływ na kształt strategii bezpieczeństwa Hiszpanii ma jej członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Dużą rolę odgrywa postawa USA wobec sytuacji międzynarodowej. Z uwagi na położenie geograficzne wydarzenia w rejonie Morza Śródziemnego, takie jak Arabska Wiosna, nie pozostają bez echa w Hiszpanii, gdyż jej powiązania z krajami regionu są silne, a odległość nie pozwala na pozostanie obojętnym. Jest ona również jednym z krajów, które borykają się z falami nielegalnej imigracji i to już od lat. Jako jeden z czynników można wymienić również trendy w legislacji sąsiednich państw. Nie można również zapomnieć o wpływie polityki partii, która w danym momencie sprawuje władzę.

<sup>27</sup> M. Laborie Iglesias, *La Estrategia de Seguridad Nacional (Mayo 2013)*, 2013, nr 34, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA34-2013\\_EstrategiaSeguridadNacional-2013\\_MLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf) (5.03.2018).

<sup>28</sup> ESN 2013, s. 25–26; EES 2011, s. 49–52; ESN 2017, 2017, s. 58–60.

<sup>29</sup> *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013; *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*, Presidencia del Gobierno 2015.

<sup>30</sup> *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013.

**Tabela 2**

Zagadnienie Dokument	Rozdział lub podrozdział poświęcony terroryzmowi	Ujęcie zagadnienia terroryzmu i ekstremizmu
Dyrektywa Obrony Narodowej 2004 r.	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Asymetryczny wymiar terroryzmu.</li> <li>– W obliczu tego typu zagrożeń tradycyjna przewaga militarna nie spełnia swojej roli.</li> <li>– Walka z terroryzmem w ramach UE, NATO i OBWE.</li> </ul>
Dyrektywa Obrony Narodowej 2008 r.	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jedno z zagrożeń transnarodowych, obok przestępczości zorganizowanej i proliferacji BMR</li> </ul>
Hiszpańska Strategia Bezpieczeństwa 2011 r.	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rozwiązania instytucjonalne i strategia działania w walce z terroryzmem.</li> <li>– Dwa rodzaje terroryzmu: ETA i dżihadystyczny (Al Kaida, Państwo Islamskie).</li> <li>– Wymieniono czynniki potęgujące zagrożenie terroryzmem.</li> <li>– Konkretnie działania w celu walki z terroryzmem.</li> <li>– Ideologie radykalne i ekstremistyczne mogą potęgować zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego.</li> </ul>
Dyrektywa Obrony Narodowej 2012 r.	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Główne zagrożenie – kryzys gospodarczy</li> <li>– Oparcie bezpieczeństwa Hiszpanii na sojuszach i członkostwie w organizacjach międzynarodowych</li> <li>– Nie zwrócono uwagi na realne zagrożenie terroryzmem związanym z dżihadyzmem.</li> </ul>
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2013 r.	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Priorytetem rządu hiszpańskiego jest zapobieganie, uniemożliwianie działania i zwalczanie terrorystów.</li> <li>– Działania służb umożliwiły unieszkodliwienie ETA.</li> <li>– Główne zagrożenie – grupy dżihadystyczne.</li> <li>– Zagrożenie potęguje bliskość państw Sahelu i udział w walce ze światowym terroryzmem.</li> </ul>
Narodowa Strategia Cyberbezpieczeństwa 2013 r.	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jedno z głównych zagrożeń w cyberprzestrzeni</li> <li>– Cyberprzestrzeń dostarcza również możliwości do realizowania swoich celów przez terrorystów</li> <li>– Konieczność stworzenia zdolności systemu bezpieczeństwa do wykrywania i ścigania cyberprzestępstw.</li> </ul>
Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Morskiego 2013 r.	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Terroryzm jest zagrożeniem dla stabilnej polityki morskiej, wraz z piractwem, nielegalną imigracją drogą morską, nielegalnym wykorzystaniem zasobów morskich czy proliferacją BMR.</li> <li>– Występuje w formie porwań statków pasażerskich, napadów na statki transportowe lub marynarki wojennej, które z kolei mogą być wykorzystywane do przeprowadzenia późniejszych zamachów na terytorium lądowym</li> </ul>
Strategia Polityki Zagranicznej 2014 r.	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Terroryzm międzynarodowy to wynik globalizacji.</li> <li>– Do jego zwalczania konieczna jest współpraca społeczności międzynarodowej.</li> <li>– Jedno z zagrożeń transnarodowych.</li> </ul>

Tabela 2 cd.

Zagadnienie Dokument	Rozdział lub podrozdział poświęcony terroryzmowi	Ujęcie zagadnienia terroryzmu i ekstremizmu
Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego 2015 r.	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grupy terrorystyczne mogą zagrozić dostawom surowców energetycznych</li> <li>– Ataki za pomocą sieci cybernetycznej mogą zagrozić sieci energetycznej kraju</li> </ul>
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2017 r.	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Największe zagrożenie – terroryzm dżihadystyczny, (istnienie tzw. państwa islamskiego i wracanie jego bojowników do Europy z Syrii czy Iraku).</li> <li>– Nowe metody przeprowadzania ataków.</li> <li>– Radykalizacja i werbowanie nowych członków do grup terrorystycznych za pomocą indoktrynacji.</li> <li>– Rozwój technologiczny sprzyja działalności i finansowaniu terrorystów.</li> <li>– Rodzimy terroryzm ETA przestał być problemem za sprawą zwycięstwa państwa prawa.</li> <li>– Walka z terroryzmem wraz z sojusznikami międzynarodowymi, szczególnie na forum UE</li> </ul>

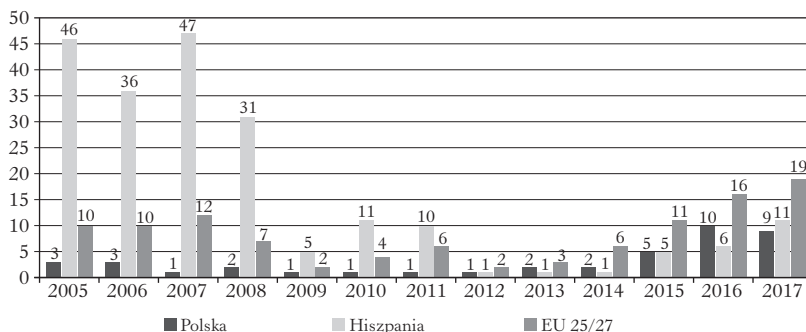
Źródło: opracowanie własne.

## Strategie bezpieczeństwa a opinia publiczna

Czy przyjęcie strategii bezpieczeństwa i innych dokumentów odnoszących się do kwestii terroryzmu i radykalizmu jest w jakimś stopniu skorelowane z opinią publiczną? Czy powyższe zmiany w dokumentach strategicznych tworzących model bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii stanowią odpowiedź na wzrost poczucia zagrożenia terroryzmem i radykalizmem wśród obu społeczeństw? Analizując wyniki Eurobarometru z lat 2005–2017, nie można tego jednoznacznie stwierdzić. Wyraźnie widać, że w latach 2005–2009 hiszpańscy respondenci odczuwali wyższe zagrożenie terroryzmem, aniżeli obywatele Polski. W roku 2005 aż 46% respondentów wskazało na terroryzm jako na jeden z dwóch najważniejszych problemów stojących przed Hiszpanią, podczas gdy tylko 3% respondentów z Polski było tego samego zdania, a średnia unijna kształtowała się na poziomie 10%. Podobnie było w roku 2006, z tą różnicą, iż hiszpańskich respondentów, którzy wskazali na problem terroryzmu było o 10% mniej aniżeli rok wcześniej, podczas gdy w przypadku Polski i średniej unijnej wskazania respondentów pozostały na takim samym poziomie. W roku 2007 aż 47% respondentów hiszpańskich wskazało na terroryzm jako na jeden z dwóch

najważniejszych problemów, podczas gdy w Polsce jedynie 1%, przy średniej unijnej na poziomie 12%. Także w roku 2008 liczba hiszpańskich respondentów wskazujących na problem terroryzmu była wysoka, gdyż kształtowała się na poziomie 31%, podczas gdy w Polsce wzrosła jedynie o 1%, a na poziomie średniej unijnej spadła do 7%. Poczynając od roku 2009 liczba hiszpańskich respondentów wskazujących na terroryzm jako jeden z dwóch najważniejszych problemów stojących przed ich krajem drastycznie spadała: w 2009 roku wyniosła 5%, w 2010 – 11%, w 2011 – 10%, w 2013 – 1%, w 2014 – 1%, w 2015 – 5%. W Polsce natomiast poza rokiem 2010 i 2011 były to wartości bardzo zbliżone do tych hiszpańskich: w 2009 – 1%, 2010 – 1%, 2012 – 1%, 2013 – 2%, 2014 – 2%, 2015 – 5%. Zatem w roku 2012 i 2015 wartości te były identyczne w Polsce i w Hiszpanii, podczas gdy w 2013 i 2014 nawet więcej respondentów w Polsce wskazało problem terroryzmu jako jeden z dwóch najważniejszych. W 2016 i 2017 roku w obu krajach wartości wzrosły, w Polsce kształtowały się na poziomie 10% i 9%, natomiast w Hiszpanii 6% i 11%.

Wykres 1. Dwa najważniejsze problemy, z jakimi boryka się aktualnie państwo



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Standard Eurobarometer nr 63, maj 2005; nr 65 marzec 2006; nr 67, kwiecień 2007; nr 69, marzec 2008; nr 71, czerwiec 2009; nr 73, maj 2010; nr 75, maj 2011; nr 77, maj 2012; nr 79, maj 2013; nr 82, listopad 2014; nr 84, listopad 2015; nr 85, maj 2016; nr 87, maj 2017, w: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD15.03.2018>.

Analizując wyniki Eurobarometru odnośnie Polski, można zauważyć wzrost liczby respondentów w latach 2016 i 2017, którzy wskazali na terroryzm, jako jeden z dwóch głównych problemów stojących przed tym krajem. Należy jednak podkreślić, że w latach 2005–2017 procent ten wahał się między 1% a 10%, co sytuuje respondentów z Polski poniżej średniej unijnej (2%–19%). Gdy przyjrzymy się wynikom Eurobarometru zrealizowanego w Hiszpanii, bez trudu zauważymy, że począwszy

od 2009 r. w związku z wybuchem kryzysu gospodarczego Hiszpanie wskazywali na sytuację ekonomiczną oraz bezrobocie jako na dwa główne problemy stojące przed Hiszpanią. Zatem, dla obywateli Hiszpanii, największym wyzwaniem stojącym przed ich państwem były kwestie gospodarcze, a nie terroryzm. Co nie musi oznaczać, iż kwestie terroryzmu przestały być istotne dla nich, lecz jedynie to że nie znalazły się wśród dwóch najważniejszych problemów stojących przed Hiszpanią.

W większym stopniu obraz poczucia zagrożenia terroryzmem wśród respondentów w Polsce i w Hiszpanii odzwierciedlony jest w sondażach krajowych. Przy czym w Polsce odnaleźć można sondaże opinii publicznej, odnoszące się do kwestii terroryzmu i ogólnie pojętego bezpieczeństwa, podczas gdy w Hiszpanii do terroryzmu i radykalizmu politycznego w postaci ekstremizmu islamskiego, co utrudnia porównanie obu krajów. Ponadto zaskakującym może wydawać się fakt, iż w Hiszpanii brak jest badań dotyczących poczucia bezpieczeństwa czy oceny przygotowania władz państwowych i instytucji do przeciwdziałania atakom terrorystycznym. Nieliczne badania zrealizowane zostały przez państwowy *think tank* Real Instituto Elcano, nie zaś przez najbardziej prestiżową instytucję przeprowadzającą badania sondażowe Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

### **Opinia publiczna w Polsce wobec zagrożeń bezpieczeństwa**

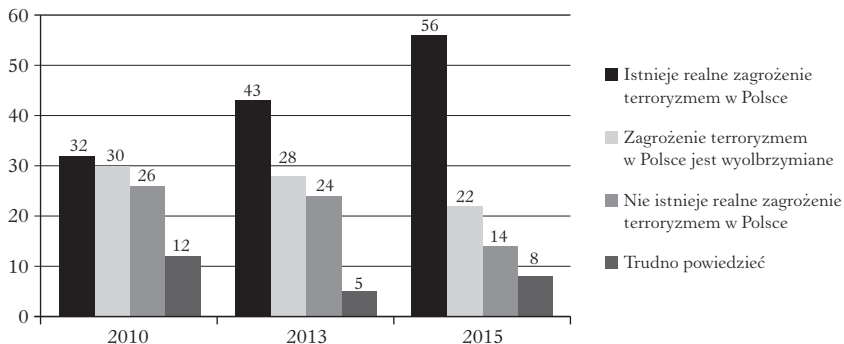
W Polsce zgodnie z wynikami badań CBOS-u, w 2010 r. 32% respondentów uważało, że istnieje realne zagrożenie terroryzmem w Polsce, w 2013 r. 43%, podczas gdy w marcu 2015 r. 56%, a w grudniu 2015 i w 2016 – 59%. Równocześnie malała liczba respondentów którzy uważali, że zagrożenie terroryzmem jest wyolbrzymiane lub że w ogóle nie istnieje, było to odpowiednio w 2010 r. 30% i 26%, w 2013 r. 28% i 24% oraz w marcu 2015 r. 22% i 14%, w grudniu 2015 i 2016 odpowiednio 21% oraz 12% i 13%. Zatem, porównując rosnący wzrost poczucia zagrożenia terroryzmem, można wysnuć wniosek, że kolejne zamiany w dokumentach strategicznych odnoszących się do bezpieczeństwa, w jakimś stopniu mogą być z tym skorelowane.

Gdy przyjrzymy się jednak odpowiedziom na pytanie: „Czy obojętnie obawia się Pan(i) ataków terrorystycznych czy też nie?” w innych badaniach przeprowadzonych przez CBOS, nie można potwierdzić tej tendencji. Analizując bowiem wyniki badań przeprowadzonych w latach 2001–2016, można stwierdzić, że osobiste poczucie zagrożenia respondentów utrzymuje się na podobnym poziomie, choć z tendencją wzro-



**Wykres 2.** Poglądy na temat zagrożeń terroryzmem w Polsce w latach 2010–2016

\*Co jest najbliższe Pana/Pani poglądom na temat zagrożenia terroryzmem w Polsce?

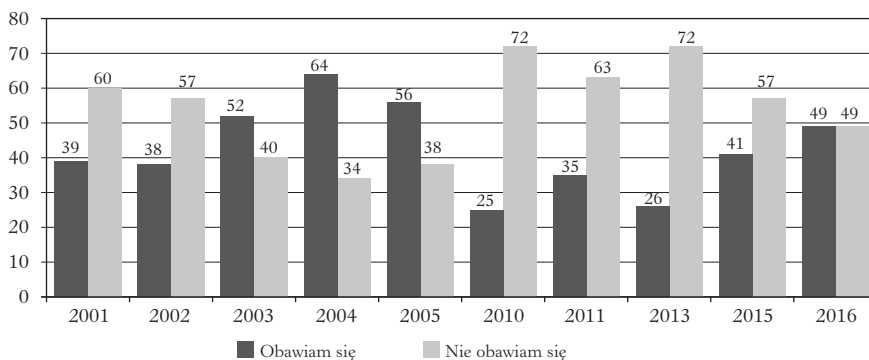


Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS), *Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli*, nr 65/2016, Warszawa kwiecień 2016, s. 2.

stową. W 2001 r. 39% ankietowanych stwierdziło, że obawia się ataków terrorystycznych, również w roku 2015 było podobnie, gdyż 41% wyraziło takie zdanie. W 2016 r., po zamachach w Brukseli, aż 49% respondentów wyraziło obawę tym zagrożeniem. Warto dodać, że w latach 2010 i 2013 Polacy czuli się najbezpieczniej, gdyż odpowiednio tylko 25% i 26% obawiało się ataków, podczas gdy w roku 2003, 2004 i 2005 liczba ta była największa – odpowiednio było to: 52%, 64% i 56%. Tak duży wzrost poczucia zagrożenia atakami terrorystycznymi należy wiązać najprawdopodobniej z atakami terrorystycznymi, które miały miejsce w Europie.

**Wykres 3.** Osobiste obawy Polaków przed atakami terrorystycznymi w latach 2001–2016 (w %)

\*Czy osobiście obawia się Pan(i) ataków terrorystycznych czy też nie?



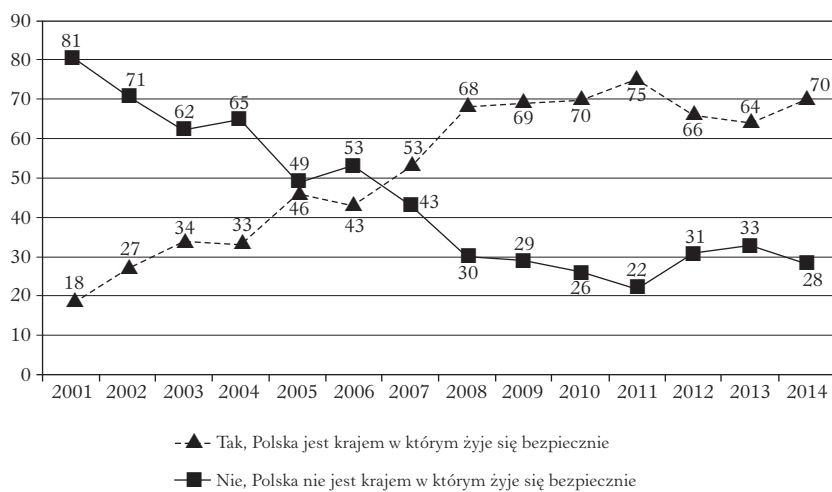
Źródło: CBOS, *Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli*, nr 65/2016, Warszawa kwiecień 2016, s. 4.

Brak jest zatem korelacji między wynikami badań dotyczących zagrożenia terroryzmu w odniesieniu do państwa polskiego, z osobistymi obawami przed atakami terrorystycznymi. W większym stopniu spójne są wyniki badań dotyczących poczucia bezpieczeństwa z osobistym odczuciem zagrożeniami terrorystycznymi.

Podsumowując bowiem odpowiedzi na pytanie czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, można zauważyć tendencję wzrostową, a więc na przestrzeni ostatnich lat respondenci w coraz większym stopniu odpowiadali na to pytanie twierdząco. Analizując wykres 4 można zauważyć, iż Polacy postrzegają swój kraj jako coraz bardziej bezpieczny. W 2001 tylko 18% było zdania, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, podczas gdy aż 81% wyrażało przeciwną opinię. Natomiast w 2014 r. proporcje te były odwrotne, aż 70% respondentów odpowiedziało, że Polska jest krajem bezpiecznym, podczas gdy tylko 28% było przeciwnego zdania.

**Wykres 4.** Ewolucja poczucia bezpieczeństwa w Polsce w latach 2001–2014 (w %)

\*Czy, Pana(i) zdaniem, Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?



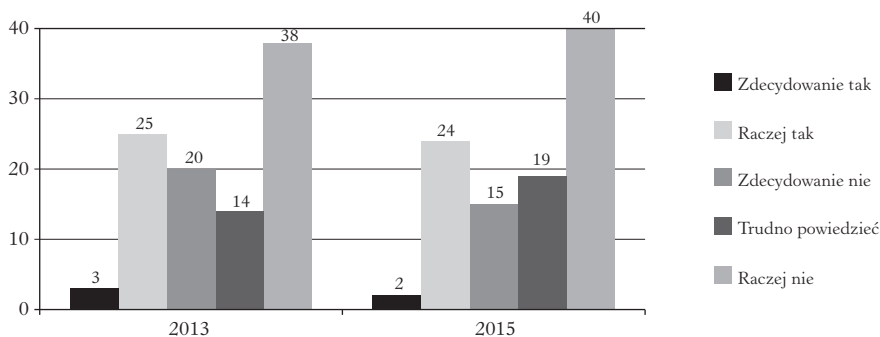
Źródło: CBOS, *Bezpieczeństwo publiczne*, nr BS/63/2013, Warszawa maj 2013, s. 3, *Opinie o bezpieczeństwie narodowym*, nr 18/2014, Warszawa luty 2014, s. 1.

Powyższe wyniki dowodzą, że na przestrzeni 14 lat poczucie bezpieczeństwa Polaków wzrosło. Wpływ na to może mieć cały szereg czynników, lecz nie ulega wątpliwości, iż gdyby Polacy byli silnie przekonani o zagrożeniu atakami terrorystycznymi, nie czuliby się tak bezpiecznie.

Tym bardziej, że zgodnie z kolejnymi wynikami sondaży publicznych nie najlepiej oceniają oni przygotowanie polskich władz i instytucji państwowych do zapobiegania atakom terrorystycznym. W 2013 r. 28% respondentów stwierdziło, że polskie władze i instytucje są dobrze przygotowane (suma odpowiedzi zdecydowanie tak i raczej tak), podczas gdy w 2015 – 26% i jeszcze mniej w 2016 r., bo jedynie 20%. Odpowiednio w tych samych latach 58%, 55%, 63% było zdania, że nie są dobrze przygotowane (suma odpowiedzi raczej nie i zdecydowanie nie).

**Wykres 5.** Opinie Polaków na temat przygotowania polskich władz, instytucji państwowych do zapobiegania atakom terrorystycznym w Polsce w latach 2013, 2015, 2016 (w %)

\*Czy, Pana(i) zdaniem, polskie władze, instytucje państwowe są dobrze przygotowane do zapobiegania atakom terrorystycznym w Polsce?



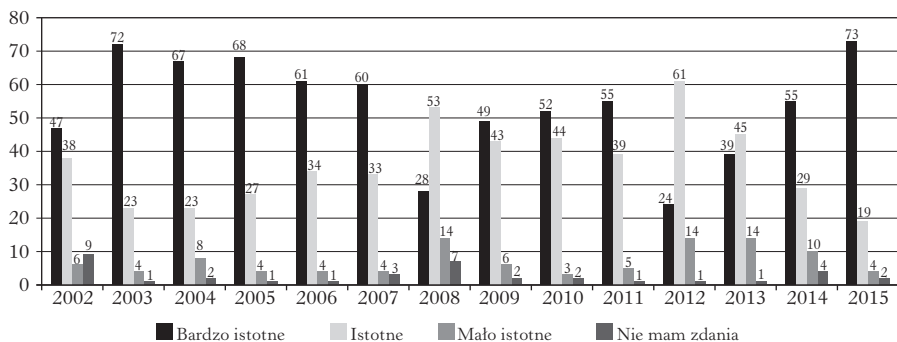
Źródło: CBOS, *Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli*, nr 65/2016, s. 6.

## Opinia publiczna w Hiszpanii wobec zagrożeń bezpieczeństwa

Tak jak już zostało wspomniane, w Hiszpanii mamy do czynienia z badaniami fragmentarycznymi na temat poczucia zagrożenia terroryzmem i radykalizmem politycznym. W latach 2004–2015 w sondażach przeprowadzonych przez Real Instituto Elcano pojawiło się pytanie, w którym respondenci mieli wskazać na największe zagrożenia, w tym terroryzm międzynarodowy, dla strategicznych interesów Hiszpanii. Respondenci hiszpańscy nie mieli wątpliwości co do wagi kwestii zagrożenia terrorystycznego (wykres 6). Gdy zsumujemy odpowiedzi wskazujące na to, że jest to „bardzo istotne zagrożenie” i „istotne zagrożenie”, okazuje się, że w latach 2002–2015 tego rodzaju odpowiedzi wahały się między 84% a 96% (2002 r. 85%, 2003 r. 95%, 2004 r. 90%, 2005 i 2006 r.

95%, 2007 r. 93%, 2008 r. 81%, 2009 r. 92%, 2010 r. 96%, 2011 r. 94%, 2012 r. 85%, 2013 r. 84%, 2014 r. 84%, 2015 r. 92%). Na podstawie wyników tego badania, bez cienia wątpliwości można stwierdzić, iż zagrożenie terrorystyczne jest postrzegane w Hiszpanii jako istotne.

**Wykres 6.** Społeczna percepcja zagrożenia terrorystycznego dla strategicznych interesów Hiszpanii w latach 2002–2015 (%)

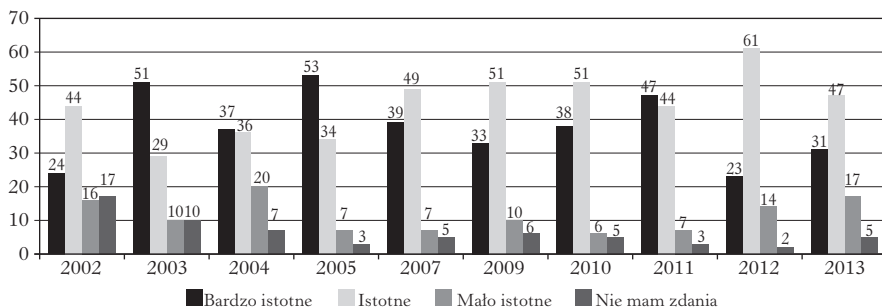


Źródło: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) listopad 2002, listopad 2003, marzec 2004, luty 2005, czerwiec 2006, czerwiec 2007, czerwiec 2008, lipiec 2009, marzec 2010, marzec 2011, kwiecień 2012, luty 2013; lipiec 2014, czerwiec 2015, [w:] <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

Podobnie jest z wynikami badań dotyczącymi percepcji zagrożenia fundamentalizmem islamskim (wykres 7). Także i w tym przypadku wskazania na to zagrożenie są bardzo wysokie wśród respondentów, aczkolwiek nieco niższe aniżeli w przypadku terroryzmu międzynarodowego. W 2002 r. 68% respondentów stwierdziło, iż zagrożenie to jest „bardzo istotne” lub „istotne”, w kolejnych latach było to odpowiednio: 80%, 73%, 87%, 88%, 84%, 91%, 84%, 78%. Zatem w opinii społecznej społeczeństwa hiszpańskiego poziom poczucia zagrożeniem terrorystycznym i fundamentalizmem islamskim jest bardzo wysoki. Jest to spójne z podniesieniem w 2015 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poziomu zagrożenia atakami terrorystycznymi z 3 na 4, a więc przedostatniego w skali zagrożeń, co zostało ujęte w Planie Prewencji i Ochrony Antyterrorystycznej (*Plan de Prevención y Protección Antiterrorista*)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> J.A. Rodríguez, *Los niveles de alerta antiterrorista en España y que suponen*, „El País” 26.06.2015, [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/26/actualidad/1435333317\\_728405.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/06/26/actualidad/1435333317_728405.html), (5.03.2018).

**Wykres 7.** Społeczna percepcja zagrożenia fundamentalizmem islamskim dla strategicznych interesów Hiszpanii w latach 2002–2013 (%)



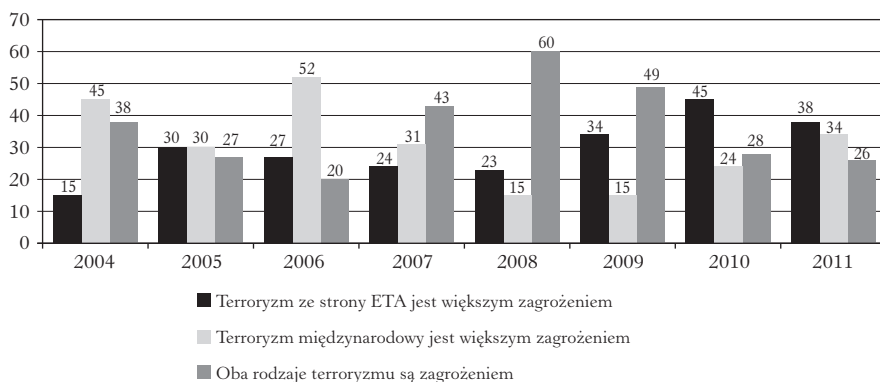
Źródło: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) listopad 2002, listopad 2003, marzec 2004, luty 2005, czerwiec 2007, lipiec 2009, marzec 2010, marzec 2011, kwiecień 2012, luty 2013, [w:] <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Powyższe wyniki badań są także spójne z kolejnymi badaniami przeprowadzonymi przez Real Instituto Elcano, a dotyczącymi zagrożenia terroryzmem ze strony ETA i terroryzmem międzynarodowym, w domyśle islamskim. Na podstawie wyników badań można zauważyć, iż w latach następujących po zamachach z 11 marca 2004 r. respondenci wskazywali na terroryzm międzynarodowy jako ten, który najbardziej zagraża ich bezpieczeństwu, w roku 2004 odpowiedziało tak 45%, w 2005 30%, w 2006 aż 53%, w roku 2007 31%, następnie odsetek tego rodzaju odpowiedzi spadł w roku 2008 i 2009 do 15%, aby wzrosnąć ponownie w 2010 r. do 24% i w 2011 r. do 34%. Równocześnie odpowiedzi wskazujące na terroryzm ze strony ETA ulegały fluktuacji, w roku 2004 były na poziomie 15%, w 2005 r. wyniosły 30%, w 2006 r. 27%, w 2007 r. 24%, w 2008 r. 23%, w 2009 r. 34%, 2010 r. 45% i w 2011 r. 38%. Podobnie w przypadku odpowiedzi wskazującej na oba rodzaje terroryzmu niełatwo jest odczytać jakieś prawidłowości, gdyż w 2004 r. było takich odpowiedzi 38%, w 2005 r. 27%, w 2006 r. 20%, w 2007 r. 43%, w 2008 r. 60%, w 2009 r. 49%, 2010 r. 28% i w 2011 r. 26%. Jeżeli jednak dodamy kategorię „oba rodzaje terroryzmu są zagrożeniem” wówczas w przypadku terroryzmu międzynarodowego otrzymamy średnią na poziomie 67%, a w przypadku terroryzmu ze strony ETA 66%. Zatem z przedstawionych danych możemy wyczytać, iż terroryzm ze strony ETA nadal postrzegany był jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, podobnie jak terroryzm międzynarodowy. Warto w tym miejscu dodać, że ostatnie tego rodzaju badanie przeprowadzone zostało w 2011 r., gdy ETA ogłosiła zawieszenie broni.

Brak zamachów ze strony ETA w ostatnich latach, przy równoczesnej wzmożonej aktywności fundamentalistów islamskich, mogłoby skutkować obecnie innymi wynikami badań.

**Wykres 8.** Ewolucja oceny zagrożenia terroryzmem ze strony ETA oraz terroryzmem międzynarodowym w latach 2004–2011 (%)

\*Która zagrożenie jest większe Pana/Pani zdaniem to ze strony ETA czy terroryzmu międzynarodowego?



Źródło: Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) czerwiec 2004, luty 2005, czerwiec 2006, grudzień 2007, czerwiec 2008, marzec–kwiecień 2009, marzec 2010, marzec 2011, [w:] <http://www.realinstitutoelcano.org>

Zatem w przypadku wyników badań Eurobarometru nie łatwo jest odczytać poziom poczucia zagrożenia terroryzmem, szczególnie w przypadku Hiszpanii, ze względu na specyfikę opisywanego badania w połączeniu z wybuchem kryzysu gospodarczego, który stał się udziałem tego kraju. W przypadku Polski, zadanie jest nieco łatwiejsze, terroryzm nie był i nie jest głównym problemem stojącym przed Polską zdaniem respondentów. Należy jednak dodać, iż za sprawą zamachów terrorystycznych w Europie w ostatnich dwóch latach, poczucie zagrożenia w obu krajach nieco wzrosło.

## Zakończenie

Terroryzm i radykalizm stanowią jeden z czynników kształtujących strategię bezpieczeństwa w Polsce i Hiszpanii. Z uwagi na znacznie większe zagrożenie tymi zjawiskami w Hiszpanii niż w Polsce, zajmują one

ważniejsze miejsce w planowaniu strategicznym tego kraju, więcej miejsca poświęca się im w dokumentach strategicznych. Terroryzm wymieniany jest w hiszpańskich dokumentach jako jedno z głównych zagrożeń i to w dwóch wymiarach: rodzimym i międzynarodowym, przy czym problem terroryzmu ze strony ETA wydaje się być zażegnany na ten moment, w przeciwieństwie do terroryzmu islamskiego, który wręcz przybiera na sile w skali świata. W Polsce z uwagi na dużo niższe zagrożenie ze strony terroryzmu, zagadnienie to zajmuje zdecydowanie mniej miejsca w strategiach bezpieczeństwa, choć tendencja jest wzrostowa. Wymieniany jest on wraz z innymi rodzajami zagrożeń i zwykle w powiązaniu z nimi. W przypadku Polski niebezpieczeństwa ze strony terrorystów upatruje się przede wszystkim w stosunku do obywateli znajdujących się w niestabilnych regionach czy do żołnierzy odbywających misje zagraniczne, a nie dla samego terytorium Rzeczypospolitej, aczkolwiek najnowsza Koncepcja Obronna RP dopuszcza taką możliwość. Zatem można potwierdzić pierwszą z testowanych hipotez, z uwagi na większe zagrożenie terroryzmem i radykalizmem politycznym w Hiszpanii, aniżeli w Polsce, oba te zjawiska w większym stopniu wywierają wpływ na kształt strategii bezpieczeństwa w Hiszpanii niż w Polsce.

Bez trudu można także zauważyć wpływ na nowelizację strategii bezpieczeństwa w przypadku obu krajów czynników zewnętrznych, takich jak członkostwo w organizacjach międzynarodowych, działania tych organizacji na arenie międzynarodowej, stosunki z USA, a także, w mniejszym stopniu, trendy w legislacji najważniejszych państw regionu. Wpływy te są podobne w przypadku obu omawianych krajów. Zmiany w koncepcjach strategicznych NATO czy UE oddziałują na politykę bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii w porównywalnym stopniu. Pewne różnice wynikają z odmiennego położenia geograficznego, innych sąsiadów, w związku z czym akcenty w strategiach inaczej się rozkładają – dla Polski kluczowe będą stosunki z Rosją, dla Hiszpanii sytuacja w regionie Morza Śródziemnego. Jednak już cyberzagrożenia, z uwagi na ich globalny charakter, oddziałują na oba państwa podobnie. Również polityka bezpieczeństwa energetycznego będzie nosiła cechy wspólne – oba państwa są wszak importerami surowców energetycznych. Potwierdzona w ten sposób została kolejna hipoteza, iż wpływ czynników zewnętrznych na kształt dokumentów strategicznych w zakresie terroryzmu i radykalizmu będzie porównywalny w Polsce i w Hiszpanii.

Co do zależności między zmianami w dokumentach strategicznych z zakresu bezpieczeństwa narodowego a wzrostem poczucia zagrożenia terroryzmem i radykalizmem wśród obywateli Polski i Hiszpanii, to nie

są one tak oczywiste. Hipoteza, że w Hiszpanii w większym stopniu aniżeli w Polsce, zmiany w regulacjach prawnych dotyczących kwestii terroryzmu i radykalizmu skorelowane są z wynikami opinii publicznej za sprawą dużo wyższego poczucia zagrożenia ze strony terroryzmu, jest jedynie częściowo prawdziwa. W przypadku Polski nie można dopatrzeć się zależności, iż zmiany w strategicznych dokumentach odnoszących się do bezpieczeństwa narodowego są skorelowane ze wzrostem poczucia zagrożenia terroryzmem, gdyż właściwie osobiste poczucie zagrożenia terroryzmem od lat utrzymuje się na podobnym poziomie, nie tłumaczy to zatem zmian, jakie zostały dokonane w dokumentach strategicznych. Polskie strategie bezpieczeństwa i inne dokumenty strategiczne nie powstały na skutek postrzegania kwestii terroryzmu w kategoriach największego wyzwania, które stało przed polskim państwem. W przypadku Hiszpanii, w niewielkim stopniu wzrosło poczucie zagrożenia terroryzmem i radykalizmem politycznym w postaci ekstremizmu islamskiego, co w większym stopniu może świadczyć o korelacji między wynikami sondaży opinii publicznej a zmianami w prawodawstwie hiszpańskim – w obecnych dokumentach większy nacisk kładziony jest na zagrożenie terroryzmem dżihadystycznym.

## STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest analiza strategii bezpieczeństwa i innych dokumentów strategicznych Polski i Hiszpanii pod kątem wagi nadanej w nich zagadnieniu radykalizmu politycznego i terroryzmu. Przeanalizowany został wpływ wybranych uwarunkowań o charakterze międzynarodowym na kształt strategii bezpieczeństwa w analizowanych krajach, oraz uwarunkowań wewnętrznych, w tym polskiej i hiszpańskiej opinii publicznej. Taka konstrukcja artykułu pozwoliła odpowiedzieć na następujące pytania: na ile zagrożenia związane z radykalizmem politycznym i terroryzmem stanowią czynnik kształtujący strategię bezpieczeństwa danego państwa oraz w jakim stopniu determinanty o charakterze zewnętrznym i ewnętrznym przyczyniły się do zmiany strategii bezpieczeństwa w obu krajach.



Anna Sroka, Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska

## THE QUESTION OF POLITICAL RADICALISM AND TERRORISM IN THE SECURITY STRATEGIES OF POLAND AND SPAIN AFTER 2001

The aim of this paper is an analysis of security strategies and other strategic documents of Poland and Spain examining the importance given in them to the question of political radicalism and terrorism. The influence of chosen international and internal factors on shape of the security strategy has been analyzed, among them the Polish and Spanish public opinion. Such a construction of the paper allowed us to answer to the following questions: to what extent the threat posed by political radicalism and terrorism influence the security strategy of the given country and to what extent external and internal factors contributed to the reform of the strategies in both countries.

**KEY WORDS:** *terrorism, political radicalism, security strategies*

### Bibliografia

- Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) listopad 2002, listopad 2003, marzec 2004, czerwiec 2004, luty 2005, czerwiec 2006, czerwiec 2007, grudzień 2007, czerwiec 2008, marzec–kwiecień 2009, lipiec 2009, marzec 2010, marzec 2011, kwiecień 2012, luty 2013; lipiec 2014, czerwiec 2015, [w:] <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Błaszczak: Polska nie przedstawi deklaracji ws. przyjmowania uchodźców. „Nie będę narażał Polaków”*, 13.10.2017, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-10-13/blaszczak-polskanie-przedstawi-deklaracji-ws-przyjmowania-uchodzcow-nie-bede-narazal-polakow/> (8.03.2018).
- Centrum Badań Opinii Społecznej, *Bezpieczeństwo publiczne*, nr BS/63/2013, Warszawa 2013.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, *Opinie o bezpieczeństwie narodowym*, nr 18/2014, Warszawa 2014.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, *Zagrożenie terroryzmem*, nr 50/2015, Warszawa 2015.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, *Zagrożenie terroryzmem po zamachach w Brukseli*, nr 65/2016, Warszawa 2016.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Gobierno de España, 2004.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, Gobierno de España, 2008.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, Presidencia del Gobierno, 2012.
- Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2015.
- Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013.
- Estrategia de Seguridad Energética Nacional*, Presidencia del Gobierno 2015.

- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Presidencia del Gobierno, 2013.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, 2013.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017: Un proyecto compartido de todos y para todos*, Presidencia del Gobierno, 2017.
- Estrategia Española de Seguridad 2011: Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, 2011.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad „Una responsabilidad de todos”*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA17\\_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf) (5.03.2018).
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE\\_02-2010\\_EL\\_CONTEXTO\\_DE\\_ELABORACION\\_DE\\_LA ESTRATEGIA ESPANOLA DE SEGURIDAD.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_02-2010_EL_CONTEXTO_DE_ELABORACION_DE_LA ESTRATEGIA ESPANOLA DE SEGURIDAD.pdf) (5.03.2018).
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA35-2012\\_DDN\\_IEEE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf) (1.03.2018).
- Jagnieža A., *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego w obliczu kremłowskiiego egzaminatora*, *Defence24*, 4.11.2014, <http://www.defence24.pl/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-w-obliczu-kremłowskiiego-egzaminatora> (5.03.2018).
- Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Obrony Narodowej, 2017.
- Koziej S., Brzozowski A., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 30.
- Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*, uchwała nr 52/2017 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r.
- Laborie Iglesias M., *La Estrategia de Seguridad Nacional (Mayo 2013)*, 2013, nr 34, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA34-2013\\_EstrategiaSeguridadNacional-2013\\_MLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf), s. 2 (5.03.2018).
- Mestres L., *The long road to Spanish security strategy*, *Notes Internacionales CIDOB*, 2011, nr 39, [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionales/n1\\_39/the\\_long\\_road\\_to\\_spanish\\_security\\_strategy](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_39/the_long_road_to_spanish_security_strategy) (1.03.2018).
- Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014.
- Parafianowicz Z., Osiecki G., *Jaki jest związek migracji z terroryzmem? Niemcy obalają tabu*, *forsal.pl* 13.06.2017, <http://forsal.pl/artykuly/1050291,jaki-jest-zwiazek-migracji-z-terroryzmem-raport-osrodka-cesifo.html> (8.03.2018).
- Raport Center for Economic Studies (CESifo), *The Effect of Migration on Terror – Made at Home or Imported from Abroad*, 2017, [http://g9.gazetaprawna.pl/p/\\_wspolne/pliki/2980000/2980407-raport-cesifo.pdf](http://g9.gazetaprawna.pl/p/_wspolne/pliki/2980000/2980407-raport-cesifo.pdf) (8.03.2018).
- Revisión Estratégica de la Defensa 2003*, Ministerio de Defensa, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf> (1.03.2018).
- Rodríguez J.A., *Los niveles de alerta antiterrorista en España y que suponen*, „El País” 26.06.2015, [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/26/actualidad/1435333317\\_728405.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/06/26/actualidad/1435333317_728405.html), (5.03.2018).
- Smura T., *Szczyt NATO w Newport – powrót do podstaw?*, *Defence24*, 6.09.2014, <http://www.defence24.pl/szczyt-nato-w-newport-powrot-do-podstaw> (5.03.2018).

- Sroka A., Trofimowicz-Kalinowska K., *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [w:] Sroka A., Castro-Rial Garrone F., Dario Torres Kumbrian R. (red.), *Radicalism and Terrorism in the 21st Century*, Peter Lange, Frankfurt nad Menem 2017.
- Standard Eurobarometer nr 63, maj 2005; nr 65 marzec 2006; nr 67, kwiecień 2007; nr 69, marzec 2008; nr 71, czerwiec 2009; nr 73, maj 2010; nr 75, maj 2011; nr 77, maj 2012; nr 79, maj 2013; nr 82, listopad 2014; nr 84, listopad 2015, nr 85, maj 2016, nr 87, maj 2017, w: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>, (15.03.2017).
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003.*
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007.*
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014.*
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- Urbanowicz J., *17 Polaków zginęło z rąk terrorystów islamskich podczas globalnej wojny z terroryzmem*, Polskie Radio 2015, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1402579,17-Polakow-zginelo-z-rak-terrorystow-islamskich-podczas-globalnej-wojny-z-terroryzmem>, (1.03.2018).

*Remigiusz Rosicki*

## **Information security as exemplified by the crime of espionage in the Polish and Swedish criminal law**

**KEY WORDS:**

*state security, information security, espionage,  
crime of espionage, spying activity*

### **Introduction**

The object of analysis in the present text is the legal solutions concerned with the penalisation of the crime of espionage within the context of information security. The main objective of the text is to perform a substantive penal analysis of the crime of espionage in the Polish legislation, while taking into consideration a comparative analysis of corresponding provisions in the Swedish penal code. The problem of espionage has not been approached from a broader historical perspective, nor with more systemic interpretations, which in turn position espionage in relation to other crimes concerned with the violation of the legal interest of state, its defence capability, etc. The very lack of a systematic approach to the issues concerned with the crime of espionage, if only in the context of information security and the regulations concerned with secret information, does not exclude references to the issues, for instance with relation to the protected interest of information itself<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) [Act of 5 August 2010 on Protection of Classified Information (Journal of Laws 2010, no. 182, item 1228)].

Information security can be examined within the context of social sciences, as well as a legal category (as an element of a crime), that is as an object of a crime<sup>2</sup>. In the first case, information security is an objective approach to the wide-ranging issues of security, that is one of the objective scopes of security issues, while in the second case information security should be regarded as a legal interest that is harmed by the perpetrator<sup>3</sup>. That which is naturally connected with information security, e.g. espionage, is not necessarily related to information as the main legal interest systematising a division of crimes. In the Polish Criminal Code, an interest protected in the case of a crime of espionage is exemplified by defence capability, security and economic welfare of Poland, while “information” as a protected interest features in the chapter of the Criminal Code penalising, inter alia, acts against “restricted information” and acts involving “cyberterrorism”.

In regard to research questions, more analytical emphasis has been laid on legal solutions pursuant to the Polish Criminal Code. The text addresses the following research questions: (1) *To what degree do the legal solutions concerned with the penalisation of the crime of espionage provide effective prosecution and combating of this type of crime?* (2) *What changes in the scope of legal solutions penalising the acts of espionage can be proposed?* In order to answer the questions posed in the text, a dogmatic-doctrinal approach has been adopted, and a legal interpretation has been applied with regard to the method, that is a comparative interpretation (within the compass of substantive penal regulations penalising the crime of espionage in Poland and Sweden), a teleological and functional interpretation (with a view to re-interpreting a selection of established or debated doctrinal approaches)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, p. 83–88.

<sup>3</sup> R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, “Przegląd Politologiczny” 2010, no. 3, p. 24–32.

<sup>4</sup> Cf. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, p. 76–91; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, p. 32–35; A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, p. 150–165; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, p. 293–312.

## General characteristics of the crime of espionage

### The Polish Criminal Code

The crime of espionage is penalised in Art. 130 § 1–4 of the Polish Criminal Code. Article 130 § 1 points to a causative act of “taking part in the activities of a foreign intelligence service,” Article 130 § 2 points to a causative act of “providing a foreign intelligence service with information” with relation to taking part in the activities of a foreign intelligence service or acting for the benefit thereof (an aggravated form of a crime specified in § 1), Art. 130 § 3 points to a set of causative acts: (1) collecting or storing information, (2) connecting to a computer network, (3) declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service (a privileged form of a crime specified in § 1), while Art. 130 § 4 points to causative acts of: (1) organising the activities of a foreign intelligence service, (2) leading the activities of a foreign intelligence service (an autonomous form of a crime). The wording *in extenso*:

Art. 130. § 1. Anyone who takes part in the activities of a foreign intelligence service against the Republic of Poland is liable to imprisonment for between one and 10 years.

§ 2. Anyone who, while taking part in the activities of a foreign intelligence service, or acting for the benefit of thereof, provides it with information, the transfer of which may be detrimental to the Republic of Poland, is liable to imprisonment for a minimum term of three years.

§ 3. Anyone who, in order to provide a foreign intelligence service with the information specified under § 2, collects or stores information, connects to a computer network in order to obtain it, or declares a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service against the Republic of Poland, is liable to imprisonment for between six months and eight years.

§ 4. Anyone who organises or leads the activities of a foreign intelligence service is liable to imprisonment for a minimum term of five years, or imprisonment for 25 years<sup>5</sup>.

The issues of espionage have been categorised among the “offences against the Republic of Poland” within a separate chapter of the criminal code. The object of the offence specified in Art. 130 is “defence capability,

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) [Act of 6 June 1997 – *Criminal Code* (Journal of Laws 1997, no. 88, item 553)].

security and economic well-being of the Republic of Poland”<sup>6</sup>. Besides, the object of protection includes security of third countries in the event of espionage to the detriment of allied states (Art. 130 with relation to Art. 138 § 2). However, the legal act does not feature a legal definition of the term “espionage,” which may result from various forms of causative acts, as well as from the specificity of spying activities and action for the benefit of a foreign intelligence service. The lack of a legal definition of the term “espionage,” as well as the term “intelligence service” results in a lack of differentiation of the objective scope of “information” transferred to a foreign intelligence service, and by extension of spheres relevant to state security. In accordance with the principle of “*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*,” there is no need to introduce conceptual differentiation in this scope. Of much greater relevance is an analysis of the significance of the “detriment” that the information that is transferred, collected, stored or obtained by connecting to a computer network may effect to the Republic of Poland<sup>7</sup>.

## The Swedish Criminal Code

The crime of espionage (*spioneri*) and grievous espionage (*grovt spioneri*), as an aggravated form of the crime, are penalised in § 5 and § 6 respectively, of the Swedish Criminal Code, Chapter 19 entitled “*Offences against the security of Sweden*” (“*Om brott mot Sveriges säkerhet*”). The wording *in extenso* [own translation from Swedish]:

5 § Anyone who, for the benefit of a foreign power and in an unauthorised manner, obtains, transfers or divulges information on the country’s defence capability, armament, supplies, import, export, a manner of production, negotiations, decisions or any other circumstances the knowledge of which acquired by foreign authorities may be detrimental to the security of Sweden, even if the information is untrue, shall be found guilty of espionage, which is punishable by a maximum term of 6 years imprisonment.

The above provisions shall also apply to a person who, for the same purpose, prepares a written or drawing account of such information.

6 § If the offence described above in § 5 is of a grievous form, the perpetrator shall be found guilty of espionage classified as aggravated, and is liable to imprisonment for between 4 and 18 years, or life imprisonment.

---

<sup>6</sup> M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, p. 348.

<sup>7</sup> P. Starzyński, M. Nawacki, *Prawo karne materialne w nauce o bezpieczeństwie*, Warszawa, 2013, p. 128.

While classifying the act, consideration should be given to a particularly dangerous character of the act in view of warfare being waged or circumstances of great importance, as well as a situation whereby the perpetrator has divulged the information entrusted to him or her on account of his or her exercise of a public function<sup>8</sup>.

The Swedish criminal code has preserved its structural continuity since the 1960s, but it must be pointed out that it has been amended many times. The year 1962 brought the first general review of the 1864 Penal Code<sup>9</sup>. With regard to a general idea of the penalisation scope of acts against state, chapter 19 of the Swedish criminal code shows concurrence with the chapter on offences against state in the Polish criminal code. However, it must be borne in mind that the legal culture and penal policy in Sweden differ from the ones in Poland. For instance, chapter 19 of the Swedish criminal code penalises: the offence of high treason (§ 1), the offence of influencing specific state authorities (§ 2), the offence of engaging the state in warfare (§ 2), the offence of warmongering (§ 2), the offence of diplomatic treason (treason while at negotiation) (§ 3), the offence of negotiating lawlessness (§ 4), the offence of confidentiality breach (§ 7), the offence of confidentiality breach in the aggravated form (§ 8), the offence of confidentiality breach by negligence (§ 9), the offence of illegal intelligence activity (§ 10), the offence of illegal intelligence activity aimed against third states (§ 10a), the offence of illegal intelligence activity aimed against persons (§ 10b), the offence of conscripting into foreign armies (§ 12), the offence of exerting influence on public opinion with regard to matters of fundamental significance for the system and security in exchange for foreign financial support (§ 13), criminal liability for attempting, preparing and urging, among others, espionage and grievous espionage (§ 14), liability for aiding and abetting in, among others, espionage and grievous espionage in regard to the knowledge a person has or notification of impending danger (§ 15)<sup>10</sup>.

One characteristic of the crime of espionage (*spioneri*) and grievous espionage (*grovt spioneri*) is action undertaken for the benefit of foreign

<sup>8</sup> *Brottsbalk* (1962:700; Ändrad: 2017:497).

<sup>9</sup> Cf. O. Kinberg, *Criminal Policy in Sweden During the Last Fifty Years*, „Journal of Criminal Law and Criminology” 1933, vol. 24, p. 313–322; Straffrättskommittén, *Förslag till brottsbalk*, Stockholm 1953; J. Chomętowski, S. Miszewski, *Szpiegostwo i ochrona tajemnicy w prawie karnym państw obcych*, Warszawa 1965, p. 203–210; S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985, p. 291–292.

<sup>10</sup> Cf. *Brottsbalk* (1962:700; Ändrad: 2017:497).



authorities. In the first case, verbal attributes should be pointed out; these include obtaining, transferring and divulging a special kind of information. The Swedish legislator uses a more case-law definition of the material object involved in the crime of espionage, that is a special kind of information – the legislator points to information on defence capability, armament, supplies, import, export, a manner of production, negotiations, the cognizance of which taken by foreign authorities may be detrimental to the security of the State of Sweden. A person who, for the same purpose, prepares an account of such information shall also be held liable for espionage. The aggravated form of the crime of espionage differs from the basic type in that the particularly dangerous character of the act is also recognised with regard to specified circumstances (e.g. warfare, exercise of a public function).

In a situation whereby the specific intent is not to serve a foreign authority, and the act bears the attributes specified in § 5, and the stated type of information is confidential, the perpetrator shall be held liable for unlawful use of confidential information (§ 7). In the case of glaring negligence concerned with transfer or disclosure of confidential information, the perpetrator shall be held liable for an offence of negligence concerned with confidential information (§ 9). The case of the afore-mentioned negligence also involves an aggravated form which is conditional upon the circumstances (a state of war).

In § 10 the Swedish legislator distinguishes the crime of intelligence activity for the benefit of a foreign state with regard to the perpetrator's employment of deceptive measures or clandestine operations. The case of this crime must involve "double specificity," that is the perpetrator must act with a view to serving a foreign power and obtaining information. Hence, there is some form of action, whereby there is no – in the capacity of an attribute – transfer of information. Contribution to this type of activity is also penalised.

In 2014 the Swedish code was amended by adding, among others, more provisions penalising intelligence activity – the crime of illegal intelligence activity aimed against third states (§ 10a), the crime of illegal intelligence activity aimed against persons (§ 10b)<sup>11</sup>. An interesting solution is the content of § 10b, which provides that anyone who, with the intention of serving foreign authorities, conducts, in Sweden, clandestine activity or activity involving deceptive or inappropriate measures, and whose aim

---

<sup>11</sup> *Lag om ändring i brottsbalken* (SFS 2014:383), <http://rkrattsdub.gov.se/SFSdoc/14/140383.PDF>, 14.07.2017.

is to obtain information about a personal situation of another person, is liable to imprisonment for a maximum term of one year. However, it must be pointed out that a similar solution featured in the Swedish criminal code before the amendments, in the 1960s<sup>12</sup>. Penalising the conduct aimed at collecting information about private persons should be related to increased intelligence activity by representatives of foreign states in Sweden; they keep under surveillance their own citizens who have come to settle in Sweden<sup>13</sup>.

## The objective side of the crime of espionage

### Attributes of the objective side of the crime of espionage in Art. 130 of the Polish criminal code

The objective side embraces the perpetrator's conduct, the effect of the crime, the time and place of commission, the situation, as well as the manner of the commission of the crime and the material object. The conduct (perpetrator's act) is literally presented in section 1.1. of the text, and so it only suffices refer to the verbal attributes of the crime of espionage in Art. 130 § 1–4: (1) taking part in the activities of a foreign intelligence service, (2) acting for the benefit of a foreign intelligence service, (3) providing a foreign intelligence service with information in connection with taking part in a foreign intelligence service or acting for the benefit thereof (4) collecting or storing information, (5) connecting to a computer network, (6) declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service, (7) organising the activities of a foreign intelligence service, (8) leading the activities of a foreign intelligence service<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cf. J. Chomętowski, S. Miszewski, *Szpiegostwo i ochrona tajemnicy w prawie karnym państw obcych*, Warszawa 1965, p. 203–210; M. Brush, *The Swedish Penal Code of 1965*, "Duke Law Journal" 1968, no. 1, p. 67–93.

<sup>13</sup> Cf. *Swedish Security Service 2013: Report*, Stockholm 2014, p. 23–28; *Man arrested for 'refugee espionage' in Sweden*, <https://www.thelocal.se/20170227/man-arrested-for-refugee-espionage-in-sweden>, 16.07.2016; *Spies have been identified in Sweden: Intelligence agency*, <https://www.thelocal.se/20170224/spies-have-been-identified-in-sweden-intelligence-agency>, 16.07.2016; *Spies in Sweden mostly from China, Russia, Iran*, <https://www.thelocal.se/20121208/44930>, 16.07.2016; *Sweden set for tougher laws against spying*, <https://www.thelocal.se/20131010/50704>, 14.07.2017.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) [Act of 6 June 1997 – *Criminal Code* (Journal of Laws 1997, no. 88, item 553)].

“**Taking part,**” that is participating as a verbal attribute is not a frequent reference in the Polish criminal code. For instance, it is to be found in the provisions penalising some particular acts: participating in a fight or a beating (Art. 158), participating in a fight or a beating using a dangerous object (Art. 159), participating in a riot (Art. 254), participating in an organised crime group or association (Art. 258). It must then be pointed out that espionage is a crime involving multiple acts. Hence, “taking part” as an actual and legal state is not considered in the context of the particular fragments<sup>15</sup>. While considering the state of actual “participation,” it must be assumed that it is about each kind of collaboration with services of a foreign state, even the very participation in their structures or particular operations<sup>16</sup>. Thus, this implies an extensive interpretation of the attribute of “participating,” with the proviso that it applies to active participation, which affects the way the subjective side of a crime is defined<sup>17</sup>. The examples of such action may be: recruitment for the benefit of a foreign intelligence service, supplying specialist equipment. I. Zgoliński differs and so he points out that in Art. 130 § 1 facilitating spying activities for members of foreign services by making meeting places, means of transport and spy equipment available, and by supervising contact points is not subject to penalisation<sup>18</sup>.

Besides, in § 2, apart from the attribute of “**taking part,**” the legislator uses the verbal attribute of “**acting for the benefit**” of a foreign intelligence service. This indicates any conscious activity consisting in collaboration, even if it is of a non-regulated character and does not involve belonging to any specific organisational structures. According to I. Zgoliński’s interpretation, the attribute of “**taking part**” relates to formal participation in organisational structures of a foreign intelligence service, while the attribute of “**acting for the benefit**” signifies collaboration without belonging to specific intelligence structures<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, p. 66.

<sup>16</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, p. 346; M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 381.

<sup>17</sup> Cf. A. Nowosad, *Bójka i pobicie*, Warszawa 2014, p. 55.

<sup>18</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzosek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 660–661.

<sup>19</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzosek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 661.

Apart from the verbal attributes, attention should be given to the descriptive attribute qualified by the term **“intelligence.”** Unlike the Swedish, Serb and Croatian legislation, the Polish legislator does not indicate that the activity is to be conducted “for the benefit of a foreign state,” but for the benefit of a foreign intelligence service. Such a provision involves interpretative problems, because there is no exhaustive definition of the term **“intelligence”** in common usage, e.g. in dictionaries of foreign words, popular science literature, nor in source literature<sup>20</sup>. Besides, it is noteworthy that the legislator did not decide to introduce a legal definition or to expand this descriptive attribute in any other way. In interpretations it is accepted that the term of a **“foreign intelligence service”** encompasses foreign state services which specialise in obtaining, collecting and processing secret information which may have political, economic and military relevance<sup>21</sup>. A similar interpretation is indicated by S. Hoc, who assumes that **“intelligence”** is a “foreign state’s secret, special service which, with the aid of peculiar forms and methods, performs tasks concerned with obtaining information about other states and processing it for the bodies of one’s own state”<sup>22</sup>. L. Gardocki indicates that the term “a foreign service” should be understood as a foreign state’s institution specialised in “secretly collecting information concerned with other states,” however “a foreign press agency, whose purpose of activity is of a different character, or foreign diplomatic mission information services which openly collect information, or a scientific institution which collects information for research purposes”<sup>23</sup> is not an intelligence service.

In the case of the aggravated form of the crime of espionage specified in § 2, of great significance is **“taking part in the activities of a foreign intelligence service”** or **“acting for the benefit thereof”** while providing

<sup>20</sup> L. Ciecholewski, *Szpiegostwo w świetle przepisów K.K. oraz badań postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Biuro Śledcze MSW w latach 1979–1982* (diploma thesis), Legionowo 1984, p. 23–29; M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, pp. 27–92; M. Górka, *Otwarte źródła informacji – nowa czy klasyczna formuła wywiadu?*, [in:] M. Górka (ed.), *Służby wywiadowcze jako element polskiej polityki bezpieczeństwa*, Toruń 2016, p. 19–47; W. Suworow, *Szpieg czyli podstawy szpiegowskiego fachu*, Poznań 2016.

<sup>21</sup> M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 381. See more: S. Pikulski, *Przestępstwo szpiegostwa w teorii i praktyce*, Warszawa 1987, p. 49–57.

<sup>22</sup> S. Hoc, *Szpiegostwo w nowym kodeksie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1998, no. 1–2, p. 25.

<sup>23</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, p. 209.

a foreign intelligence service with **“information the transfer of which may be detrimental to the Republic of Poland.”** The content of this clause does not indicate any form of information transfer, and so it may be either physical or electronic. I. Zgoliński indicates that whether the information is successfully passed from the sender to the recipient is of no significance<sup>24</sup>. However, M. Budyn-Kulik is of a different opinion, as she rightly writes that this type of the crime is of a material character, and so “its attributes include an effect in the form of transferred information that may be harmful”<sup>25</sup>. It follows from the linguistic interpretation that for this crime to arise it is not enough to transfer any information, but only such information that may be detrimental to the Republic of Poland. Besides, following L. Gardocki, it must be observed that the information detrimental to the state does not have to bear any of the four secrecy clauses applicable in the Polish law (top secret, secret, confidential, classified)<sup>26</sup>. The lack of the manner by which to define and assess the damage results in the evaluation of the perpetrator’s conduct being quite subjective. At any rate, the category of such information surely does not include popularly known, unimportant, untrue or outdated information<sup>27</sup>.

According to some older judicature developed on the basis of different legislation, acting to the detriment of the state was defined as damage in the area of major, current as well as future common interest of state citizens. Political and economic damage may be recognised as such damage<sup>28</sup>. According to S. Hoc, damage to political interest may consist in undermining state’s credibility or making it difficult for the state to achieve strategic goals in its foreign policy. Damage to economic interest may involve a notable financial, material (technological, development-

---

<sup>24</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przepęstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzošek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 661.

<sup>25</sup> M. Budyn-Kulik, *Przepęstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 382.

<sup>26</sup> See: L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, p. 210; Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) [Act of 5 August 2010 on Protection of Classified Information (Journal of Laws 2010, no. 182, item 1228)].

<sup>27</sup> Cf. I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przepęstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzošek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 661.

<sup>28</sup> K. Daszkiewicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1981 r. I KR 171/81*, “Państwo i Prawo” 1983, no. 1, p. 144; H. Popławski, *Działanie na szkodę interesów PRL przez nadużycie zaufania w stosunkach z zagranicą*, “Palestra” 1985, no. 29/6(330), p. 31–46; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1981 roku, I KR 171/81 [Supreme Court Verdict of 21 September 1981, I KR 171/81].

related) loss or a sales turnover loss<sup>29</sup>. Earlier on, H. Popławski indicated that political damage is “*damage of a non-material character, taking the form of the enfeeblement of state prestige, its chief bodies, principal state administration authorities, the lowering of authority and credibility of state activity in the international arena as well as in economic and trade relations between the Polish People’s Republic and other foreign states or organisations, etc.*”<sup>30</sup>. As regards the economic damage, H. Popławski assumed that “*the damage will be of a material character as a loss incurred by the State Treasury or any other state or social institution*”<sup>31</sup>. Still, invoking these interpretations, with the existing legislation in force and current judicial glosses, seems at least dubious, since glosses in this scope concerned the content of a provision penalising the offence of diplomatic treason, whereby the legislator simply distinguished causing damage to political or economic interest<sup>32</sup>. The present regulation that relates to the content of the then regulation penalising diplomatic treason uses only a descriptive and vague attribute of acting to the “**detriment**” of a state.

§ 3 penalises particular action undertaken with a view to providing information that may be to the detriment of the Republic of Poland. The action includes the following verbal attributes: (1) **collecting or storing**, (2) **connecting to a computer network in order to obtain such information**, (3) **declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service against the Republic of Poland**. The legislator indicated that the action is to be intentional, that is action with specific intent, which causes considerable problems for investigative bodies, as they need to demonstrate such a type of action and specific intent in their evidence.

§ 3 should be regarded as a peculiar form of preparing for a crime of espionage, which comes to be expressed by the above-mentioned individual verbal attributes. Thus, the provision specifies the attributes of criminal preparation in relation to the model definition of preparation defined in the general section of the Polish criminal code.<sup>33</sup> Hence, it

<sup>29</sup> S. Hoc, *O przestępstwach zdrady dyplomatycznej*, “Przegląd Prawa Karnego” 2004, no. 23, p. 27.

<sup>30</sup> H. Popławski, *Działanie na szkodę interesów PRL przez nadużycie zaufania w stosunkach z zagranicą*, “Palestra” 1985, no. 29/6(330), p. 35.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>32</sup> Cf. I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1978, p. 101–102.

<sup>33</sup> M. Małecki, *Przygotowanie do przestępstwa. Analiza dogmatyczna*, Warszawa 2016, p. 262–264.

must be pointed out that the acts specified in the stages of preparation cannot be committed as an attempt.

“Collecting” or “storing” is an equivalent of preparing for the crime defined as “collecting information” – in this case, information of particular features<sup>34</sup>. Pursuant to legislation of the 1940s, as regards espionage, the Polish legislator used the term “collecting”<sup>35</sup>. Still, even back then the doctrine was plagued with the question whether “collecting” meant obtaining and storing, or just obtaining<sup>36</sup>. Collecting means gathering information in any way, while storing means keeping information carriers<sup>37</sup>. In his writing, I. Zgoliński adopts a broader approach, pointing out that collecting information is about coming into possession irrespective of the outer form of information, while storing – in his opinion – is about keeping data (information)<sup>38</sup>. According to S. Hoc, collecting and storing is to be understood as “every action engaged with a view to obtaining information that may be useful to a foreign intelligence service, and the transfer of which may be detrimental to the Republic of Poland (a document theft, taking photographs, making photocopies, singling out persons or wiretapping conversations, buying appropriate material or documents, etc.), or storing them with a view to passing them on to a foreign intelligence service”<sup>39</sup>. Noteworthy, between collecting and storing the legislator used an inclusive disjunction, so the storing person does not have to be the person who earlier collected the information.

Another attribute, that is **connecting to a computer network** with a view to obtaining the stated information does not specify the form it should take, and so it is to be assumed that it applies to both lawful and unlawful act of connecting to an IT system. I. Zgoliński adds that

---

<sup>34</sup> Cf. E. Kunze, *Karalne postacie przygotowania przestępstwa w polskim prawie karnym*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, no. 3–4, p. 89–97.

<sup>35</sup> Dekret z 13 VI 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (tzw. mały Kodeks Karny) (Dz.U. z 1946 r. Nr 30, poz. 192 ze zm.) [Decree of 13 June 1946 on *Particularly Dangerous Crimes in the Period of State Reconstruction* (the so-called Small Penal Code) (Journal of Laws 1946, no. 30, item 192)].

<sup>36</sup> Cf. I. Andrejew, S. Pławski, *Prawo karne, Część szczególna*, Warszawa 1953, p. 38–39; J. Bafia, L. Hochberg, M. Siewierski, *Ustawy karne PRL. Komentarz*, Warszawa 1965, p. 23–27.

<sup>37</sup> M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 382.

<sup>38</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzošek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 662.

<sup>39</sup> S. Hoc, *Szpiegostwo w nowym kodeksie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1998, no. 1–2, p. 25.

such an act is associated with copying the data containing information that may be useful to a foreign intelligence service<sup>40</sup> – apparently, it is not necessary to copy this type of information, because the linguistic interpretation only points to the necessity of connecting to a system with a specific intention, but does not point to the necessity of recording information.

The last essential verbal attribute in § 3 is **declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service** against the Republic of Poland. According to S. Hoc, while allowing for the fact that the clause specifies the attributes of criminal preparation defined in the regulations in the general section of the criminal regulations, an analogy must be drawn to one of the elements indicated there, that is “establishing communication.” The problem with this interpretative device lies in the fact that S. Hoc ascribed “declaring a readiness” to one of the exemplary elements, the most typical and enumerated, that is “establishing communication,” and not the general concept of “creating conditions for oneself.” The effect is that making “*a proposal to act for the benefit of a foreign intelligence service may engender responsibility only in the case of making contact with a future recipient of the spying service and gaining their acceptance, or having the perpetrator trained by an operative of a foreign intelligence service for the purpose of future espionage activity in Poland. If this condition is not met, then the will to commit a crime has not been agreed between at least two persons*”<sup>41</sup>. For instance, given this interpretation, it will not be possible to convict a person who has sent a letter to a foreign embassy, or even to the head office of a foreign intelligence service, containing an offer of cooperation if he or she has not received any positive reply, that is an acceptance of the offer (which would constitute “establishment of communication”).

The adopted analogy between “declaring a readiness” and “establishing communication” might be challenged with regard to the systemic and functional interpretation. If we assume that pursuant to the constitutional regulations, the Polish citizen owes allegiance to the Republic of Poland (Art. 82 of the *Constitution of the Republic of Poland*), then the action geared towards treason should be assessed more harshly. Consequently, the function of § 3 should be to eliminate acts that can be defined as the

<sup>40</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzošek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 662.

<sup>41</sup> S. Paweła, *Recenzja publikacji S. Hoca pt. »Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej«*, “Państwo i Prawo”, no. 2, p. 105–106. See more: S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985, p. 100–108.



most severe ones, as regards the citizen's offences against the state. Such an interpretation would also be of significance given the fact that with the previous legislation in force, the attribute of "undertaking activity for the benefit of a foreign intelligence service" was the equivalent of the attribute of "declaring a readiness." With the previous legislation in force, while it was necessary to point to the acceptance of the offer as well, the missing confirmation of such an acceptance resulted in liability for an attempt, which is not possible with the current legislation<sup>42</sup>.

In § 4, Art. 130 the Polish legislator penalises the autonomous type of the crime, whereby its commission is represented by two verbal attributes, that is "**organising**" the activities of foreign intelligence and "**leading**" the activities of foreign intelligence. The former involves a formal crime without a specific result, where – given this attribute – the effect of organising a specific organisational structure of intelligence, that is creating such an organisation, is not required. The latter case involves a material crime with a specific result, where – given this attribute – the effect of setting tasks, assigning functions, giving orders, performing governing functions, etc. within a given organisational structure of intelligence activity is required<sup>43</sup>. With the previous legislation, the lack of an appropriate provision resulted in the organising and leading of intelligence activities being directly related to the attribute of "taking part" in a foreign intelligence service<sup>44</sup>.

### Attributes of the objective side of the crime of espionage in § 5 and 6, Chapter 19 of the Swedish criminal code

The main verbal attributes indicated in the basic type of the crime of espionage (*spioneri*) include (1) **obtaining**, (2) **transferring** and (3) **divulging**. However, it must be noted that for this type of crime to arise, the indicated activities should be performed in an unlawful

---

<sup>42</sup> Cf. I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1978, p. 98–99; L. Ciecholewski, *Szpiegostwo w świetle przepisów K.K. oraz badań postępowañ przygotowawczych prowadzonych przez Biuro Śledcze MSW w latach 1979–1982* (diploma thesis), Legionowo 1984, p. 59–62; Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 12 grudnia 1973 roku, U 2/73 [Supreme Court Resolution of 7 Judges of 12 December 1973, U 2/73]; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1979 roku, Rs 4/79 [Supreme Court Verdict of 17 August 1979, Rs 4/79].

<sup>43</sup> Cf. M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 382.

<sup>44</sup> I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1978, p. 98.

manner. The material object in the crime of espionage is a special kind of information the content of which concerns: (1) **defence capability of the country**, (2) **armament**, (3) **supplies**, (4) **import**, (5) **export**, (6) **a manner of production**, (7) **negotiation**, (8) **decisions**, (9) **circumstances the cognizance of which taken by foreign authorities may be to the detriment of Sweden's security**. It is noteworthy that information may put Sweden in harm's way, but the harm itself does not have to arise; furthermore, the information does not have to be true.

In the very same clause the Swedish legislator points out that anyone who acts with direct intent, i.e. acts for the benefit of a foreign authority by making a written or graphic account of the afore-mentioned kinds of information is liable for espionage. Thus, the legislator extends the scope of verbal attributes and points to a special kind of material object, that is "a written or drawing account" of information<sup>45</sup>.

In § 6 the Swedish legislator defines the aggravated form of espionage (*grovt spioneri*). The qualification of the crime of espionage as grievous results from regarding a feature of the perpetrator's act, which is the act's particular hazard. Therefore, the situation involves elaborate descriptive and evaluative attributes including terms the interpretation of which depends on the entity applying the law. Still, the Swedish legislator points out that an act is deemed particularly dangerous on account of not the material object of the prohibited act, but the circumstance of the act. The circumstances that should be considered while qualifying espionage activities include: (1) ongoing warfare, (2) circumstances of great magnitude, (3) divulging information entrusted on account of the exercise of a public function<sup>46</sup>.

## The subjective side and the subject of the crime

### The subjective side and the subject of the crime of espionage in Art. 130 of the Polish criminal code

As regards § 1 and § 2, Art. 130 the crime of espionage is an intentional offence in both cases of the intent, that is direct intent (*dolus directus*) and conceivable intent (*dolus eventualis*). This implies that providing information detrimental to the Republic of Poland without declaring a readiness to take part in the activities of a foreign intelligence service,

<sup>45</sup> *Brottsbalk* (1962:700; Ändrad: 2017:497).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

awareness of all the attributes of the act is impossible. As indicated, espionage is a crime committed with both direct and conceivable intent. In the former case it is to be demonstrated that the perpetrator wanted to commit the act with all its attributes. It does not matter whether the situation involves a sudden intent (*dolus directus repentinus*), or a premeditated intent (*dolus praemeditatus*)<sup>47</sup>. In the case of the conceivable intent it is assumed that the perpetrator did not want to commit the act, but conceived of a real possibility of committing it and consented to it. In the case of espionage, recognising the conceivable intent as the attribute of the subjective side may give rise to problems related to evidence, because it is not easy to prove such action, and “consenting” may not be presumed or established.

As regards § 3 and § 4, Art. 130 it is assumed that the conceivable intent does not constitute an attribute of a crime, because both cases involve a direct intent, and § 3 only presents a specific intent (*dolus directus coloratus*), which comes to be expressed in the formulation “anyone who, in order to provide a foreign intelligence service with the information.” Additionally, in the case of the attribute indicated in §3, that is “connecting to a computer network”, P. Kardas points out that the so-called “double specificity” must arise<sup>48</sup>. This means that the perpetrator must act with a view to providing a foreign intelligence service with information of a specified character, and for the purpose of obtaining such information, he or she connects to a computer network.

It is assumed that the crimes specified in § 1 and § 4 are common crimes, while the crimes specified in § 2 and § 3 are individual crimes<sup>49</sup>. It is assumed that both cases involve an individual crime as regards the act. This interpretation follows from the fact that the crime can be committed only by a person who takes part in the activities of a foreign intelligence service, and not any other person. A different stance is taken by I. Zgoliński, who points out that the crime of espionage in all its types is a common offence, which in his opinion means that the crime does not depend on whether the perpetrator is a Polish citizen or not<sup>50</sup>. The very

---

<sup>47</sup> Cf. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, p. 74–76; V. Konarska-Wrzošek, A. Marek, T. Oczkowski, *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń*, Toruń 2013, p. 54–71.

<sup>48</sup> P. Kardas, *Komentarz do art.130 Kodeksu karnego*, [in:] A. Zoll, et al. (eds.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Warszawa 2013 [LEX 8948].

<sup>49</sup> M. Budyn-Kulik, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, p. 381–383.

<sup>50</sup> I. Zgoliński, *Rozdział XVII. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] V. Konarska-Wrzošek, et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 663.

fact of being a citizen or not does not determine the ultimate division into common and individual crimes. Probably, such an interpretation of the subject of the crime has been adopted by I. Zgoliński from the previous legislation, where the legislator distinguished two types of crimes with regard to the attribute of citizenship – treason against one's native country and espionage<sup>51</sup>.

### **The subjective side and the subject of the crime of espionage in § 5 and § 6, Chapter 19 of the Swedish criminal code**

The crime of espionage in its basic type is a common offence. However, it must be noted that the aggravated form of the crime of espionage, specified in § 6, may take a modified form with regard to a public function exercised by the perpetrator (and a special kind of information in his or her possession on this account)<sup>52</sup>.

Both the basic (*spioneri*) and the aggravated type (*grovt spioneri*) of the crime of espionage may be committed intentionally. An interesting solution, as regards the approach to the specific forms of an unintentional commission of the crime of espionage, is included in § 15. In this clause the Swedish legislator penalises conduct whereby anyone who (1) having knowledge, (2) has received a warning or (3) who should have realised that there was a direct threat of, among others, the crime of espionage and grievous espionage, is liable on account of aiding in a crime<sup>53</sup>. The prerequisite for the liability for the unintentional crime is violation of the caution principle under given circumstances. It must be assumed that this type of crime may be committed on account of recklessness (*luxuria*) or negligence (*negligentia*). This means that on the one hand the perpetrator anticipates the commission of the act, but supposes he or she might avoid it, and on the other hand the perpetrator can anticipate the commission of the act.

Leaving aside the subject and the subjective side of the crime, it should be noted that the Swedish legislator penalises individual stages of the crime of espionage and grievous espionage (preparing and attempting the crime), but also penalises one of the accessory forms of the crime, that is incitement to the crime of espionage and grievous espionage<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Cf. J. Jański, *Szpiegostwo w czasie pokoju* (diploma thesis), Warszawa, 1975, p. 31–36; I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1978, p. 97–99.

<sup>52</sup> *Brottsbalk* (1962:700; Ändrad: 2017:497).

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

## **Conclusion**

The objective scope of the analysis presented in the text concerns a selection of legal regulations penalising the crime of espionage. The main objective of the text is to present selected substantive penal aspects of the crime of espionage in accordance with the legal regulations in Poland and Sweden. The comparative analysis places greater emphasis on the Polish legal solutions. The text poses the following research questions, which have been associated with specific conclusions:

**To what degree do the legal solutions concerned with the penalisation of the crime of espionage provide effective prosecution and combating of this type of crime?**

It should be noted that the content of Art. 130, which penalises the crime of espionage in the Polish Criminal Code, raises doubts on account of interpretation and effective combating of espionage incidents directed against the Republic of Poland. The main interpretative problems include: (1) the Polish legislator's use of the term "intelligence," which narrows the acts of espionage down to activity for the benefit of a specified subject, (2) the Polish legislator's use of the wording "against the Republic of Poland," which makes it difficult to prosecute spying activity not displaying any action aimed directly against the Republic of Poland or third states, (3) the Polish legislator's use of the wording qualifying information "the transfer of which may be detrimental to the Republic of Poland," which gives rise to a high degree of subjectivity while assessing damage, (4) the adoption in the interpretative doctrine of the attribute of "declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service" as specification of the attributes of criminal preparation – "establishing communication," which results in the necessity to prove the response/acceptance of the proposal on the part of a foreign intelligence service. All these descriptive and evaluative attributes may hamper effective prosecution and combating of espionage.

**What changes in the scope of legal solutions penalising the acts of espionage can be proposed?**

With regard to the performed analysis of the main attributes of the crime of espionage in its basic, autonomous and privileged forms in the Polish criminal regulations, and with regard to the comparative analysis of the Swedish criminal regulations, it should be concluded that:

(1) the regulations penalising acts of espionage and acts directed against information protection (including acts termed “cyberterrorism”) need to be amended, (2) there is a need for systemic solutions as regards acts aimed against the state and information protection, (3) it is necessary to replace the attribute of “a foreign intelligence service” with the attribute of “a foreign state” or “a foreign authority,” i.e. it is necessary to introduce a solution that features in the Swedish, Serb and Croatian regulations, (4) it is necessary to change the privileged form as regards the extension of criminal liability to cover various forms of preparation for the crime of espionage, (5) it is necessary to change the privileged form of the crime of espionage as regards the attribute of “declaring a readiness to work for the benefit of a foreign intelligence service” so as to eliminate the doctrinal interpretation of the current legal solution, (6) it is necessary to introduce regulations penalising the very fact of declaring a readiness to act for the benefit of a foreign state against the Republic of Poland, (7) it is worth considering minimizing the significance of the term ‘damage’ in favour of case-law definition of a kind of information as the object of a crime, (8) following the solutions in the Swedish regulations, it is worth considering introducing specified forms of the crime of espionage in view of the violation of caution principles, although this might result in too high a degree of legislative restrictiveness, (9) following the solutions included in the Swedish regulations, it is worth considering introducing penalisation of various forms of intelligence activity as opposed to the crime of capital espionage, (10) following the solutions included in the Swedish regulations, it is worth introducing penalisation of various forms of foreign support, whereby acts which might be termed illegal financial assistance, illegal support for agents of influence, or illegal activities concerned with exerting influence on public opinion as regards matters of major relevance for the state.

*Remigiusz Rosicki*

#### **INFORMATION SECURITY AS EXEMPLIFIED BY THE CRIME OF ESPIONAGE IN THE POLISH AND SWEDISH CRIMINAL LAW**

Zakres przedmiotowy analizy zawartej w tekście dotyczy rozwiązań prawnych w zakresie penalizacji przestępstwa szpiegostwa w kontekście bezpieczeństwa informacji. W tekście za główny cel przyjęto dokonanie analizy przestępstwa

szpiegostwa w polskich regulacjach karnomaterialnych z uwzględnieniem analizy porównawczej z adekwatnymi szwedzkimi regulacjami karnomaterialnymi.

W celu uszczegółowienia problemu badawczego w pracy przedstawiono następujące pytania badawcze: (1) *W jakim zakresie rozwiązania prawne dotyczące penalizacji przestępstwa szpiegostwa są skuteczne w ściąganiu i zwalczaniu tego rodzaju przestępstw?* (2) *Jakie zmiany w zakresie rozwiązań prawnych penalizujących akty szpiegostwa można zaproponować?*

Analiza zawarta w tekście jest głównie ujęciem dogmatyczno-doktrynalnym, jednakowoż zastosowano również wykładnię porównawczą (w zakresie karnomaterialnych regulacji penalizujących przestępstwo szpiegostwa w Polsce i Szwecji) oraz wykładnię teleologiczną i funkcjonalną (w celu reinterpretacji wybranych ustalonych lub dyskutowanych doktrynalnych ujęć).

**SŁOWA KLUCZOWE:** *bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo informacji, szpiegostwo, przestępstwo szpiegostwa, działalność wywiadowcza*

## Bibliography

### Documents

*Brottsbalk* (SFS 1962:700; Ändrad: SFS 2017:497).

Dekret z 13 VI 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (tzw. mały Kodeks Karny), Dz.U. z 1946 r. Nr 30, poz. 192 ze zm. [Decree of 13 June 1946 on Particularly Dangerous Crimes in the Period of State Reconstruction (the so-called Small Penal Code) (Journal of Laws 1946, no. 30, item 192)].

Straffrättskommittén, *Förslag till brottsbalk*, Stockholm 1953.

*Lag om ändring i brottsbalken* (SFS 2014:383), <http://rkrattsdokument.se/SFSdoc/14/140383.PDF>, 14.07.2017.

Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 12 grudnia 1973 roku, U 2/73 [Supreme Court Resolution of 7 Judges of 12 December 1973, U 2/73].

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) [Act of 5 August 2010 on Protection of Classified Information (Journal of Laws 2010, no. 182, item 1228)].

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o *ochronie informacji niejawnych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) [Act of 5 August 2010 on Protection of Classified Information (Journal of Laws 2010, no. 182, item 1228)].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 1979 roku, Rs 4/79 [Supreme Court Verdict of 17 August 1979, Rs 4/79].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1981 roku, I KR 171/81 [Supreme Court Verdict of 21 September 1981, I KR 171/81].

### Literature

Andrejew I. *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1978.

Andrejew I., Pławski S., *Prawo karne, Część szczególna*, Warszawa 1953.

- Bafia J., Hochberg L., Siewierski M., *Ustawy karne PRL. Komentarz*, Warszawa 1965.
- Brush M., *The Swedish Penal Code of 1965*, "Duke Law Journal" 1968, no. 1.
- Budyn-Kulik M., *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] M. Mozgowa, et al., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015).
- Chomętowski J., Miszewski S., *Szpiegostwo i ochrona tajemnicy w prawie karnym państw obcych*, Warszawa 1965.
- Ciecholewski L., *Szpiegostwo w świetle przepisów K.K. oraz badań postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Biuro Śledcze MSW w latach 1979–1982* (diploma thesis), Legionowo 1984.
- Daszkiewicz K., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1981 r. I KR 171/81*, "Państwo i Prawo" 1983, no. 1.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2002.
- Górka M., *Otwarte źródła informacji – nowa czy klasyczna formuła wywiadu?*, [in:] Górka M. (ed.), *Shužby wywiadowcze jako element polskiej polityki bezpieczeństwa*, Toruń 2016.
- Górka M. (ed.), *Shužby wywiadowcze jako element polskiej polityki bezpieczeństwa*, Toruń 2016.
- Hoc S., *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985.
- Hoc S., *Szpiegostwo w nowym kodeksie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1998, no. 1–2.
- Jański J., *Szpiegostwo w czasie pokoju* (diploma thesis), Warszawa 1975.
- Kardas P., *Komentarz do art.130 Kodeksu karnego*, [in:] Zoll A., Barczak-Oplustil A., Bielski M., Bogdan G., Cwiąkański Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Szewczyk M., Wróbel W. (eds.), *Kodeks karny. Część szczegółowa. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Warszawa 2013.
- Kinberg O., *Criminal Policy in Sweden During the Last Fifty Years*, "Journal of Criminal Law and Criminology" 1933, vol. 24.
- Konarska-Wrżosek V., Lach A., Lachowski J., Oczkowski T., Zgoliński I., Ziółkowska A. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Konarska-Wrżosek V., Marek A., Oczkowski T., *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń*, Toruń 2013.
- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.
- Kunze E., *Karne postacie przygotowania przestępstwa w polskim prawie karnym*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1990, no. 3–4.
- Małecki M., *Przygotowanie do przestępstwa. Analiza dogmatyczna*, Warszawa 2016.
- Man arrested for 'refugee espionage' in Sweden*, <https://www.thelocal.se/20170227/man-arrested-for-refugee-espionage-in-sweden>, 16.07.2016.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Minkina M., *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014.
- Mozgowa M., Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Nowosad A., *Bójka i pobicie*, Warszawa 2014.
- Pikulski S., *Przestępstwo szpiegostwa w teorii i praktyce*, Warszawa 1987.
- Popławski H., *Działanie na szkodę interesów PRL przez nadużycie zaufania w stosunkach z zagranicą*, "Palestra" 1985, no. 29/6 (330).
- Rosicki R., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, "Przegląd Politologiczny" 2010, no. 3.
- Spies have been identified in Sweden: Intelligence agency*, <https://www.thelocal.se/20170224/spies-have-been-identified-in-sweden-intelligence-agency>, 16.07.2016.



- Spies in Sweden mostly from China, Russia, Iran*, <https://www.thelocal.se/20121208/44930>, 16.07.2016.
- Starzyński P., Nawacki M., *Prawo karne materialne w nauce o bezpieczeństwie*, Warszawa 2013.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Suworow W., *Szpieg czyli podstawy szpiegowskiego fachu*, Poznań 2016.
- Sweden set for tougher laws against spying*, <https://www.thelocal.se/20131010/50704>, 14.07.2017.
- Swedish Security Service 2013: Report (2014)*, Stockholm.
- Wronkowska S. (2005), *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań.
- Zgoliński I., *Rozdział XVII. Przepisy przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [in:] Konarska-Wrzošek V., et al. (eds.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zoll A., Barczak-Oplustil A., Bielski M., Bogdan G., Ćwiąkański Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Szewczyk M., Wróbel W. (eds.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Warszawa 2013.

Mateusz Wajzer

## Teoriogrowe analizy zjawisk politycznych z wykorzystaniem programu Gambit\*

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Gambit, teoria gier, zjawiska polityczne, modele matematyczne, narzędzia informatyczne*

Trudno wyobrazić sobie pracę naukową bez użycia szeregu nowoczesnych narzędzi informatycznych. Usprawniają one i przyspieszają proces badawczy – dają możliwość analizy wielu rozwiązań i wariantów przy stosunkowo niewielkich nakładach pracy i środków materialnych. Jednym z takich narzędzi jest program Gambit. Znajduje on zastosowanie w badaniach z zakresu teorii gier. W artykule zaprezentowano wybrane możliwości użycia Gambita w teoriogrowych analizach zjawisk politycznych. W tym celu wyróżniono dwa obszary badawcze: jeden dotyczy problematyki wyborczej, drugi – konfliktów zbrojnych.

Artykuł składa się z pięciu części. W pierwszej i drugiej omówiono podstawowe pojęcia teorii gier oraz dokonano krótkiej charakterystyki programu Gambit. W częściach trzeciej i czwartej podano przykłady użycia Gambita w badaniach politologicznych. Zostały one szczegółowo omówione. Artykuł wieńczy podsumowanie.

---

\* Dr inż. Paweł Raif oraz dr Przemysław Juszcuk udzieli autorowi wielu cennych uwag w trakcie pisania artykułu, za co należą się im podziękowania.

## Czym jest teoria gier?

Teorię gier można zdefiniować jako sztukę tworzenia matematycznych modeli sytuacji konfliktu i współpracy zachodzących pomiędzy inteligentnymi i racjonalnymi graczami<sup>1</sup>. Teoria gier dostarcza zatem technik matematycznych umożliwiających analizę sytuacji strategicznych, tzn. sytuacji wzajemnej zależności dwóch (gry dwuosobowe) bądź większej liczby graczy (gry  $n$ -osobowe), w których „skutki wyboru strategii przez graczy są współ-determinowane przez strategie wybierane przez innych graczy, co sprawia, iż każdy z graczy uwikłanych w daną sytuację uzależnia swoją decyzję o wyborze strategii od własnych predykcji odnośnie do tego, co zrobi inny gracz, mając równocześnie świadomość, że jego przeciwnik dokonuje wyboru swoich strategii w analogiczny sposób”<sup>2</sup>.

W tak rozumianej grze w roli graczy występują najczęściej pojedyncze osoby, choć nie zawsze, gdyż mogą nimi być również grupy czy koalicje graczy, w ramach których dochodzi do uzgadniania interesów oraz do koordynacji działań. Racjonalność uczestników gry oznacza, że każdy z nich stara się zmaksymalizować swoją funkcję użyteczności, dokonując wyboru nie tylko pomiędzy rozwiązaniami pewnymi (wypłatami „deterministycznymi”), lecz także w razie konieczności jest w stanie określić swoją preferencję na loteriach, tj. potrafi decydować w sytuacjach ryzyka, gdy nie sposób przewidzieć wynik gry, a znany jest jedynie rozkład prawdopodobieństwa na zbiorze możliwych wyników<sup>3</sup>.

Powyższa eksplikacja pojęcia racjonalności wskazuje na trzy substancjalne cechy teorii gier. Po pierwsze, założenie, że gracze starają się wybierać strategie maksymalizujące oczekiwaną wartość przypisanych im wypłat, koncentruje uwagę jedynie na środkach służących do realizacji określonych celów i pragnień, nie zaś na samych celach czy pragnieniach – z tego powodu teoria gier implikuje wyłącznie racjonalność instrumentalną. Po drugie, wbrew potocznym opiniom, zdanie się na mechanizm losowy w wyborze strategii wcale nie musi oznaczać braku racjonalności, ponieważ granie strategiami mieszanymi, np. ze z góry przyjętą powtarzalnością określonego wyboru, byłoby bardzo łatwe do odczytania przez przeciwnika. Po trzecie, założenie, że ludzie zazwyczaj postępują racjonalnie, ma charakter idealizacyjny. Modele budowane w ramach teorii gier

---

<sup>1</sup> R.B. Myerson, *Game Theory: Analysis of Conflict*, Cambridge–London 1997, s. 1.

<sup>2</sup> W. Załuski, *Racjonalność i teoria gier*, [w:] M. Gorazda, Ł. Hardt, T. Kwarciański (red.), *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*, Kraków 2016, s. 277.

<sup>3</sup> M. Małowski, A. Wieczorek, H. Sosnowska, *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Warszawa 1997, s. 53.

upraszczają badaną rzeczywistość, czyniąc przedmiotem zainteresowań wybrane aspekty. Zabieg ten znacznie podnosi efektywność metod numerycznych, a w wielu przypadkach w ogóle pozwala na ich przeprowadzenie. Jedną z jego niepożądanych konsekwencji, podnoszoną często przez krytyków stosowania metod matematycznych w naukach społecznych, są rozbieżności zachodzące między przewidywaniami a obserwacjami. Nie sposób ich jednak uniknąć, zwłaszcza zaś przy dużej ogólności modelu.

Jednym z najistotniejszych pojęć teorii gier jest równowaga Nasha. Jest to optymalna kombinacja strategii graczy, co oznacza, że żaden gracz, zmieniając swoją strategię, nie może niczego zyskać, jeżeli pozostali postanowią pozostać przy swoich wyborach. Co istotne, w każdej skończonej grze występuje przynajmniej jedna równowaga Nasha, przy czym niekoniecznie w strategiach czystych. Jak pokazuje paradoks zwany dylematem więźnia, równowaga Nasha nie musi być efektywna w sensie Pareto<sup>4</sup>.

Początki współczesnej teorii gier należy wiązać z publikacją prac Ernsta Zermelo<sup>5</sup>, Émile Borela<sup>6</sup>, Johna von Neumanna<sup>7</sup> oraz Johna von Neumanna i Oskara Morgensterna<sup>8</sup>. Po drugiej wojnie światowej znaczne zasługi w jej rozwoju położyli John F. Nash<sup>9</sup>, Reinhard Selten<sup>10</sup> oraz John C. Harsányi<sup>11</sup>, za co zostali uhonorowani w 1994 roku Nagrodą Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii.

Teoria gier używana jest w wielu dyscyplinach. Oprócz ekonomii, na której gruncie znajduje najszersze zastosowania, wymieńmy: socjologię<sup>12</sup>,

<sup>4</sup> Dana kombinacja strategii jest efektywna w sensie Pareto, jeśli nie można podwyższyć wyniku jednego z graczy bez obniżenia wyniku któregośkolwiek z pozostałych graczy.

<sup>5</sup> E. Zermelo, *Über eine Anwendung der Mengenlehre auf die Theorie des Schachspiels*, „Proceedings of the Fifth International Congress of Mathematicians” 1913, nr 2, s. 501–504.

<sup>6</sup> É. Borel, *La théorie du jeu et les équations intégrales à noyau symétrique gauche*, „Comptes Rendus de l'Académie des Sciences” 1921, 173, s. 1304–1308.

<sup>7</sup> J. von Neumann, *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele*, „Mathematische Annalen” 1928, 100, s. 295–320.

<sup>8</sup> J. von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1944.

<sup>9</sup> J.F. Nash, *Non-cooperative games*, „Annals of Mathematics” 1951, 54(2), s. 286–295.

<sup>10</sup> R. Selten, *Spieltheoretische Behandlung eines Oligopolmodells mit Nachfragertragheit*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft” 1965, nr 121 (2), s. 301–324.

<sup>11</sup> J.C. Harsányi, *Games with incomplete information played by 'Bayesian' players, I–III*, „Management Science” 1967–1968, nr 14 (3), s. 158–182; 14 (5), s. 320–334; 14 (7), s. 486–502.

<sup>12</sup> E.g. J. Bernard, *The theory of games of strategy as a modern sociology of conflict*, „American Journal of Sociology” 1954, nr 59 (5), s. 411–424; R. Swedberg, *Sociology and game theory: Contemporary and historical perspectives*, „Theory and Society” 2001, nr 30, s. 301–335; J. Poleszczuk, *Ewolucyjna teoria interakcji społecznych*, Warszawa 2004; J. Haman, *Gry*

politologię<sup>13</sup>, prawo<sup>14</sup>, filozofię<sup>15</sup>, psychologię<sup>16</sup>, biologię<sup>17</sup>, informatykę<sup>18</sup>, fizykę<sup>19</sup>.

Analizy teoriogrowe, podobnie zresztą jak badania prowadzone w ramach innych orientacji teoretyczno-metodologicznych, są dzisiaj istotnie wspomagane przez programy komputerowe. W wydatny sposób usprawniają one proces badawczy, niejednokrotnie umożliwiając uczonym odkrywanie wcześniej niedostępnych elementów i cech rozpatrywanych zjawisk. Jednym z nich jest Gambit.

## Ogólna charakterystyka programu Gambit

Gambit (<http://www.gambit-project.org/>) jest programem służącym do budowy oraz analiz matematycznych modeli konfliktu. Prace nad nim, a także nad pozostałymi narzędziami realizowanymi w ramach projektu

---

wokół nas. *Socjolog i teoria gier*, Warszawa 2014; M. Jasiński, *Decyzje w dużych grupach – gry oceaniczne w naukach społecznych*, „Decyzje” 2009, nr 12, s. 25–51.

- <sup>13</sup> E.g. S.J. Brams, *Game Theory and Politics*, New York 1975; P.C. Ordeshook (red.), *Game Theory and Political Science*, New York 1978; J.D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, Princeton 1994; J.M. Colomer, *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*, Brookfield, Vt. 1995; Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998; J. Haman, *Teoria gier jako narzędzie politologa*, „Athenaeum” 2012, nr 36, s. 69–93.
- <sup>14</sup> E.g. D.G. Baird, R.H. Gertner, R.C. Picker, *Game Theory and the Law*, Cambridge, MA. 1994; W. Załuski, *Game Theory in Jurisprudence*, Kraków 2013.
- <sup>15</sup> E.g. B. de Bruin, *Game theory in philosophy*, „Topoi” 2005, 24(2), s. 197–208; T. Grüne-Yanoff, A. Lehtinen, *Philosophy of game theory*, [w:] U. Mäki (red.), *Handbook of the Philosophy of Economics*, Amsterdam 2012, 531–576.
- <sup>16</sup> E.g. J. Kozielski, *Konflikt, teoria gier i psychologia*, Warszawa 1970; A.M. Colman, *Cooperation, psychological game theory, and limitations of rationality in social interaction*, „Behavioral and Brain Sciences” 2003, nr 26 (2), s. 139–198; C.F. Camerer, *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton 2003.
- <sup>17</sup> E.g. J. Maynard Smith, G.R. Price, *The logic of animal conflict*, „Nature” 1973, nr 246 (5427), s. 15–18; T.L. Vincent, J.S. Brown, *Evolutionary Game Theory, Natural Selection, and Darwinian Dynamics*, Cambridge 2005.
- <sup>18</sup> E.g. N. Linial, *Games computers play: Game-theoretic aspects of computing*, [w:] R.J. Aumann, S. Hart (red.), *Handbook of Game Theory*, t. II, Amsterdam 1994, s. 1340–1395; J.Y. Halpern, *A computer scientists looks at game theory*, „Games and Economic Behavior” 2003, vol. 45 (1), s. 114–132; N. Nisan, T. Roughgarden, É. Tardos, V.V. Vazirani (red.), *Algorithmic Game Theory*. Cambridge 2007.
- <sup>19</sup> E.g. E.W. Piotrowski, J. Śladowski, *An invitation to quantum game theory*, „International Journal of Theoretical Physics” 2003, vol. 42 (5), s. 1089–1099; M. Szopa, *Dlaczego w dylemat więźnia warto grać kwantowo?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 178, s. 174–189.

Gambit<sup>20</sup>, zostały zainicjowane w połowie lat 80. ubiegłego stulecia przez Richarda D. McKelveya, politologa z California Institute of Technology. Znaczący rozwój programu nastąpił w latach 90. dzięki wsparciu finansowemu National Science Foundation. W tym czasie do McKelveya dołączyli dwaj ekonomiści: Andrew McLennan z University of Queensland i Theodore L. Turocy z University of East Anglia. Ten drugi pełni obecnie funkcję kierownika projektu Gambit.

Status prawny Gambita uregulowany jest postanowieniami GNU General Public License (GNU GPL). W praktyce Powszechna Licencja Publiczna daje użytkownikom swobodę w wykorzystaniu oprogramowania („wolność 0”), w analizie jego działania („wolność 1”), stwarza możliwość niekomercyjnego rozpowszechniania jego kopii („wolność 2”) oraz dokonywania dowolnych modyfikacji („wolność 3”). Pliki instalacyjne Gambita w formatach właściwych dla systemów operacyjnych Microsoft Windows, Mac OS X oraz Linux pobrać można ze strony: <https://sourceforge.net/projects/gambit/files/>. Do analiz omówionych w dalszej części artykułu użyty został program w wersji 15.1.0.

Podstawowe funkcje programu Gambit, takie jak: możliwość otwierania zapisanych plików (File ⇨ Open, skrót klawiaturowy Ctrl+O), zmiana ustawień parametrów strony (File ⇨ Page Setup), podgląd wydruku (File ⇨ Print Preview) czy samo drukowanie (File ⇨ Print, skrót klawiaturowy Ctrl+P), nie powinny sprawić użytkownikom większych problemów, dlatego pominięto ich szczegółową analizę, pochyłono się natomiast nad możliwością zapisu gry. Modele budowane przy użyciu Gambita zapisuje się trzema sposobami:

- 1) wybierając File ⇨ Save (skrót klawiaturowy Ctrl+S) – gra zostanie zapisana w formacie \*.gbt;
- 2) wybierając File ⇨ Save as (skrót klawiaturowy Shift+Ctrl+S) – gra również zostanie zapisana w formacie \*.gbt;
- 3) wybierając File ⇨ Export – gra może zostać zapisana bądź w formacie \*.efg (model zostaje sprowadzony do postaci ekstensywnej), bądź w formacie \*.nfg (model zostaje sprowadzony do postaci strategicznej).

Przykłady ukazują wybrane obszary zastosowań modelowania teorii gry w politologicznej praktyce badawczej z wykorzystaniem programu Gambit. Pierwszy dotyczy szeroko rozumianej problematyki wyborczej, drugi – konfliktów zbrojnych.

<sup>20</sup> Mowa przede wszystkim o bibliotece programu Python (<https://pypi.python.org/pypi/gambit/0.1.5>); jej funkcje nie będą tu omawiane.

## Przykład – uczestnictwo w przedwyborczej debacie telewizyjnej

Rozważmy następującą sytuację<sup>21</sup>: w trakcie kampanii wyborczej dwaj czołowi kandydaci (oznaczeni odpowiednio  $K_1$  i  $K_2$ ) otrzymali propozycję wzięcia udziału w debacie telewizyjnej, której przebieg zaważyć może na wyniku wyborów. Każdy z nich dysponuje dwiema strategiami: zgodą na udział w dyskusji ( $Z$ ) lub odmową udziału ( $O$ ). Ponieważ jest to gra o sumie zerowej, to zysk jednego z kandydatów – mierzony w analizowanym przypadku przyrostem poparcia w punktach procentowych – oznacza dokładnie taką samą stratę drugiego kandydata. Co istotne, podejmują oni decyzje bez wiedzy o posunięciu przeciwnika.

Poniższa macierz gry prezentuje wypłaty przewidziane dla graczy na skutek obrania przez nich określonych strategii.

**Tabela 1.** Uczestnictwo w przedwyborczej debacie telewizyjnej

$K_1 \backslash K_2$	Z	O
Z	3, -3	1, -1*
O	-2, 2	0, 0

(x, y) = wypłata  $K_1$ , wypłata  $K_2$

\* równowaga Nasha

Źródło: opracowanie własne.

W tej grze  $K_1$  ma strategię silnie dominującą  $Z$ , ponieważ:  $3 > -2$  i  $1 > 0$ . Z kolei  $K_2$  nie ma strategii dominującej:  $-3 < -1$  i  $2 > 0$ . Oznacza to, że pierwszy kandydat powinien wyrazić zgodę na udział w debacie bez względu na wybór drugiego kandydata. W grze występuje jedna równowaga Nasha w strategiach czystych: ( $Z, O$ ) prowadząca do wyniku (1, -1). Kombinacja wypłat, zgodnie z którą pierwszy z polityków, zgadzając się na udział w dyskusji przed kamerami, otrzymuje dodatkowo 1% głosów, zaś drugi – odmawiając – traci dokładnie tyle samo, stanowi rozwiązanie gry.

W programie Gambit macierz gry generujemy, posługując się bądź menu tekstowym, bądź menu obrazkowym. Założmy, że korzystamy z tego pierwszego. Wybieramy z menu tekstowego File  $\Rightarrow$  New  $\Rightarrow$  Strategic game. Po pojawieniu się nowego okna i uzupełnieniu wypłat klikamy Tools  $\Rightarrow$  Dominance, aby zidentyfikować strategię silnie lub

<sup>21</sup> Przykład pochodzi z: F. Ryszka, *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984. W niniejszym tekście został on znacznie rozbudowany.

słabo dominujące. Następnie przechodzimy do Tools  $\Rightarrow$  Equilibrium, aby wyznaczyć równowagi Nasha. Gambit pozwala nam również obliczyć *quantal response equilibrium* (QRE). W tym celu wybieramy Tools  $\Rightarrow$  Qre. Funkcja ta jednak znajduje się jeszcze w fazie testów, dlatego pod względem płynności działania oraz jakości grafiki pozostawia wiele do życzenia.

Przeanalizujmy teraz ten sam przypadek, zakładając jednak, że gracze podejmują decyzje sekwencyjnie oraz że  $K_2$  wie, w którym wierzchołku decyzyjnym się znajduje (na drzewie gry (rys. 1) oznaczone, jako  $b$  i  $c$ ). Jak poprzednio  $K_1$  ma do wyboru dwie strategie:  $Z$  i  $O$ , natomiast  $K_2$  posiada tym razem cztery strategie:

- 1) jeżeli będę w wierzchołku  $b$ , to wybiorę  $Z$ , a jeżeli będę w wierzchołku  $c$ , to również wybiorę  $Z$  – strategia  $ZZ$ ;
- 2) jeżeli będę w wierzchołku  $b$ , to wybiorę  $Z$ , a jeżeli będę w wierzchołku  $c$ , to wybiorę  $O$  – strategia  $ZO$ ;
- 3) jeżeli będę w wierzchołku  $b$ , to wybiorę  $O$ , a jeżeli będę w wierzchołku  $c$ , to wybiorę  $Z$  – strategia  $OZ$ ;
- 4) jeżeli będę w wierzchołku  $b$ , to wybiorę  $O$ , a jeżeli będę w wierzchołku  $c$ , to również wybiorę  $O$  – strategia  $OO$ .

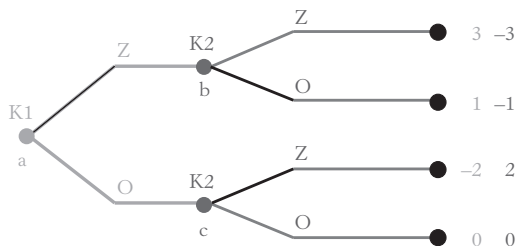
Po otwarciu Gambita automatycznie przechodzimy do ekstensywnej postaci gry. Graf generujemy, klikając najpierw w wierzchołek początkowy, następnie wybieramy z menu tekstowego Edit  $\Rightarrow$  Insert move. W nowym oknie klikamy Insert move for Player 1, następnie at a new information set oraz 2 z sekcji with...actions. Analogicznie postępujemy z wierzchołkami drugiego gracza, tym razem jednak zaznaczamy Insert move for Player 2. Po uzupełnieniu wypłat przechodzimy do Format  $\Rightarrow$  Layout, Format  $\Rightarrow$  Labels i Format  $\Rightarrow$  Font, aby poprawnie oznaczyć drzewo i sformatować czcionki. Strategie dominujące i równowagi Nasha wyznaczamy przy użyciu tych samych opcji co w strategicznej postaci gry. Eksport gotowego grafu odbywa się poprzez wybór File  $\Rightarrow$  Export. Użytkownik ma do dyspozycji następujące formaty plików:

- *Windows Bitmap* (rozszerzenie – \*.bmp) – rastrowy format plików graficznych korzystający z kompresji bezstratnej;
- *Joint Photographic Experts Group* (rozszerzenie – \*.jpg, \*.jpeg) – rastrowy format plików graficznych korzystający z kompresji stratnej;
- *Portable Network Graphics* (rozszerzenie – \*.png) – rastrowy format plików graficznych korzystający z kompresji bezstratnej;
- *PostScript files* (rozszerzenie – \*.ps) – język opisu strony stosowany w poligrafii;



- *Scalable Vector Graphics* (rozszerzenie – \*.svg) – format pliku służący do zapisu grafiki wektorowej.  
Poniższy graf został wyeksportowany do formatu JPEG.

**Rysunek 1.** Uczestnictwo w przedwyborczej debacie telewizyjnej



Źródło: opracowanie własne.

W tym wariancie gry występują dwie czyste równowagi Nasha:  $(Z, OO)$  oraz  $(Z, OZ)$ , przy czym tylko druga stanowi doskonałą równowagę w podgrach<sup>22</sup>. Pierwsza równowaga opisuje sytuację, w której  $K_1$  decyduje się na udział w debacie, a  $K_2$  reaguje odmową na zgodę i odmową na odmowę; druga opisuje sytuację, w której  $K_1$  również zgadza się na uczestnictwo w debacie, natomiast  $K_2$  reaguje odmową na zgodę i zgodą na odmowę.

## Przykład – walka o wyspę

Rozpatrzmy teraz inny przykład<sup>23</sup>. Załóżmy, że graczami będą dwaj dowódcy wojskowi (oznaczeni kolejno jako  $D_1$  i  $D_2$ ). Pierwszy z nich przygotowuje potajemnie atak na wyspę. Ma do dyspozycji trzy strategie: nie wysłać żadnych okrętów ( $R$ ) (posunięcie to oznacza rezygnację z inwazji), wysłać niewielki związek taktyczny okrętów ( $NZT$ ) bądź wyekspediować dużą flotyllę ( $DF$ ). Drugi dowódca natomiast, którego siły stacjonują na wyspie, może wprawdzie zaobserwować zbliżającego się wroga, jednak z uwagi na złe warunki atmosferyczne nie jest w stanie określić liczby okrętów, które zmierzają w kierunku wyspy (jest to

<sup>22</sup> Doskonała równowaga Nasha w podgrach jest wyznaczana na podstawie rozumowania zwanego indukcją wsteczną. Polega ono na analizie drzewa gry „od końca”.

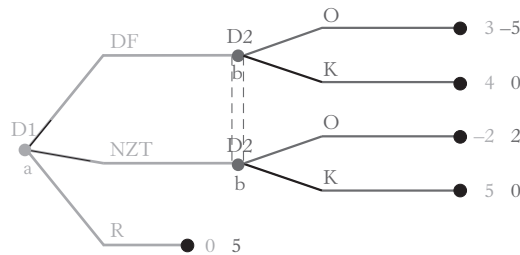
<sup>23</sup> Pochodzi on z: N. McCarty, A. Meirowitz, *Political Game Theory: An Introduction*, Cambridge 2007, s. 167–168.

zatem gra o informacji niedoskonałej; na poniższym grafie sytuację tę odzwierciedla przerywana linia łącząca wierzchołki  $b$  w jeden zbiór informacyjny). Stoi on przed następującym wyborem: obrona wyspy ( $O$ ) lub kapitulacja bez walki ( $K$ ).

Podobnie jak w poprzednim przykładzie graf generujemy, klikając najpierw w wierzchołek początkowy, a następnie wybierając z menu tekstowego Edit  $\Rightarrow$  Insert move. W nowym oknie wybieramy Insert move for Player 1, następnie at a new information set oraz 3 z sekcji with... actions. Po uzupełnieniu wypląt w wierzchołku oznaczającym rezygnację z inwazji klikamy w kolejny wierzchołek, wybierając Insert move for Player 2, później at a new information set oraz 2 w sekcji with... actions. Powtarzamy tę procedurę w ostatnim wierzchołku, wybieramy jednak at information set 1 (2 actions, 1 member node), aby stworzyć jeden zbiór informacyjny.

Tym razem graf został zapisany w formacie wektorowym SVG.

Rysunek 2. Walka o wyspę



Źródło: opracowanie własne.

W razie gdyby  $D_1$  zrezygnował z zajęcia wyspy,  $D_2$  może liczyć na wygraną rzędu 5 jednostek użyteczności mierzonych, dajmy na to, w milionach ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe) (załóżmy, że wyspa jest bogata w surowce energetyczne). Jeżeli  $D_1$  zdecyduje się skierować do walki niewielki związek taktyczny okrętów, to  $D_2$  rezygnując z obrony, niczego nie uzyska, ale także niczego nie straci, co wynika z wynegocjowanych warunków kapitulacji; z kolei  $D_1$  wygra 5 Mtoe. Obrona wyspy skutkować będzie utrzymaniem jej w posiadaniu  $D_2$  z wypłatą 2 Mtoe przy takiej samej stracie agresora. Jeżeli zaś  $D_1$  wyśle przeciw obrońcom o wiele większe siły, to  $D_2$ , poddając się, również niczego nie straci (warunki kapitulacji),  $D_1$  uzyska natomiast 4 Mtoe. Obrona będzie w tym przypadku kontrskuteczna –  $D_2$  straci 5 Mtoe, z kolei  $D_1$ , zajmując wyspę, otrzyma 3 Mtoe.

Na wybór strategii przez  $D_2$  wpływać będą jego wyobrażenia o możliwych posunięciach  $D_1$  (być może ukształtowane pod wpływem analogicznych wydarzeń z przeszłości). Jeśli uwierzy, że  $P(DF) = 1$ , to najlepszą odpowiedzią będzie kapitulacja, i na odwrót – jeżeli dojdzie do przekonania, że  $P(DF) = 0$ , to powinien się bronić. Dokładnie to samo można powiedzieć o sytuacji, w której znalazł się  $D_1$ . Jego wybór również zeterminowany będzie przez przewidywania racjonalnej odpowiedzi przeciwnika<sup>24</sup>. Gra nie ma bayesowskiej równowagi doskonałej<sup>25</sup> w strategiach czystych, istnieje natomiast jedna doskonała równowaga Bayesa w strategiach mieszanych (zrandomizowanych). Jak już sygnalizowano, jest to sytuacja, w której gracze wybierać mogą kombinacje dostępnych im strategii z określonym prawdopodobieństwem. Stosowanie „generatora” losowego nabiera jednak sensu dopiero przy wielokrotnym powtarzaniu gry, czego program Gambit niestety nie oferuje.

Założmy, że  $D_1$  wybiera strategię  $DF$  z prawdopodobieństwem  $p$ , a strategię  $NZT$  z prawdopodobieństwem  $(1-p)$ . Następnie założmy, że  $D_2$  decyduje się na strategię  $O$  z prawdopodobieństwem  $q$ , zaś na strategię  $K$  z prawdopodobieństwem  $(1-q)$ . Przyjmując  $u_{D_2}(O) \sim u_{D_2}(K)$ , (indyferencja  $D_2$  wobec wypłat związanych z obraniem strategii  $O$  lub  $K$ ) szukamy takiego  $p$ , że

$$-5p + 2(1-p) = 0p + 0(1-p), \quad (1)$$

co po przekształceniu daje

$$p = \frac{2}{7}.$$

Przyjmując natomiast

$$u_{D_1}(DF) \sim u_{D_1}(NTZ),$$

szukamy takiego  $q$ , że

<sup>24</sup>  $D_1$  wybierając  $DF$  na pewno nie przegra, jednak bardziej kuszący może się dla niego okazać wybór  $NZT$  i nadzieja, że  $D_2$  zdecyduje się na  $K$ .  $D_2$  natomiast najwięcej straci, jeśli zagra  $O$  w sytuacji, gdy  $D_1$  postanowił nie ryzykować i zagrać  $DF$ .

<sup>25</sup> W grach z kolejnymi posunięciami i niekompletną informacją stosowana jest bayesowska równowaga doskonała. W większym stopniu uwzględnia ona racjonalność sekwencyjną, czyli założenie, że gracze powinni maksymalizować użyteczność, poczynawszy od każdego odpowiadającego im zbioru informacyjnego.

$$3q + 4(1 - q) = -2q + 5(1 - q), \quad (2)$$

co daje  $q = \frac{1}{6}$ . W efekcie otrzymujemy profil strategii, zgodnie z którym  $D_1$  powinien wybierać  $DF$  z prawdopodobieństwem  $\frac{2}{7} \approx 0,286$ , a  $NZT$  z prawdopodobieństwem  $\frac{5}{7} \approx 0,714$ , z kolei  $D_2$  powinien wybierać  $O$  z prawdopodobieństwem  $\frac{1}{6} \approx 0,167$ , a  $K$  z prawdopodobieństwem  $\frac{5}{6} \approx 0,833$ . Stanowi on doskonałą równowagę Bayesa w strategiach mieszanych. Innymi słowy, przy wybranej strategii mieszanej gracza pierwszego przypisana strategia mieszana gracza drugiego jest najlepszą odpowiedzią. I na odwrót, przy wybranej strategii mieszanej gracza drugiego przypisana strategia mieszana gracza pierwszego tworzy najlepszą odpowiedź.

Finalnie po wyznaczeniu prawdopodobieństwa wyboru określonych kombinacji strategii

$$P(DF, O) = 0,286 \cdot 0,167 \approx 0,048, \quad (3)$$

$$P(DF, K) = 0,286 \cdot 0,833 \approx 0,238, \quad (4)$$

$$P(NZT, O) = 0,714 \cdot 0,167 \approx 0,119, \quad (5)$$

$$P(NZT, K) = 0,714 \cdot 0,833 \approx 0,595, \quad (6)$$

obliczamy wartość oczekiwaną wypłaty dla  $D_1$

$$E(u_{D_1}) = 3 \cdot 0,048 + 4 \cdot 0,238 - 2 \cdot 0,199 + 5 \cdot 0,595 = 3,833, \quad (7)$$

oraz dla  $D_2$

$$E(u_{D_2}) = -5 \cdot 0,048 + 2 \cdot 0,119 - 0 \cdot 0,238 + 0 \cdot 0,595 = 0. \quad (7)$$

Randomizując swoje strategie,  $D_1$  może spodziewać się średniej wypłaty w wysokości 3,833 Mtoe,  $D_2$  natomiast niczego nie uzyska, ale również niczego nie straci.

## **Podsumowanie**

Teoria gier wykorzystywana jest w wielu dyscyplinach stanowiąc niejednokrotnie bodziec inspirujący i dynamizujący ich rozwój. W politologii znajduje ona zastosowanie w badaniach zachowań wyborczych i zachowań legislacyjnych, w analizach procesów formowania koalicji politycznych oraz w analizach zagadnień związanych z demokratyzacją, bezpieczeństwem międzynarodowym i konfliktami zbrojnymi. W niniejszym artykule skoncentrowano się na dwóch obszarach możliwych zastosowań, tj. na problematyce wyborczej oraz na konfliktach zbrojnych. Do budowy modeli w rozpatrywanych przykładach użyto programu Gambit.

Istotną przesłankę wyboru Gambita stanowi jego funkcjonalność – pozwala na szybkie i sprawne budowanie modeli teoriogrowych, jest przejrzysty oraz intuicyjny. Cechy te czynią go na tle innych programów narzędziem skrojonym wprost na potrzeby dydaktyczne w politologii. Za stosowaniem tego programu przemawia ponadto jego niekomercyjność. Ograniczenia patentowe nakładane na oprogramowanie komputerowe hamują przepływ wiedzy, stając się w dalszej perspektywie czynnikiem obniżającym innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. Z tego też względu posiadają wszelkie znamiona praktyk moralnie nagannych.

Oprócz niewątpliwie mocnych stron, tj. wysokiej ergonomii oraz stosunkowo niewielkiego stopnia skomplikowania, Gambit ma również kilka wad. Możliwości programu, które w zupełności zaspokoić powinny potrzeby użytkowników z podstawową wiedzą z zakresu teorii gier, mogą okazać się niewystraczające dla użytkowników zaawansowanych. Innymi słowy, prostota Gambita odbija się negatywnie na funkcjach, które ma do zaoferowania. Pozwala on jedynie na modelowanie gier skończonych. Ponadto, niektóre jego funkcje, np. możliwość wyznaczania QRE, znajdują się jeszcze w fazie testów, przez co ich przydatność jest bardzo ograniczona.

## **STRESZCZENIE**

W polskiej literaturze politologicznej teoria gier nie jest tematem podejmowanym zbyt często. Do nielicznych opracowań poruszających tę problematykę należą książki i artykuły Ziemowita Jacka Pietrasia. Niniejszy artykuł stanowi jeden z elementów próbujących wypełnić tę lukę. Jego celem jest prezentacja wybranych zastosowań programu Gambit w teoriogrowych analizach zjawisk politycznych.

Prostota w użyciu programu i ogólna dostępność są przesłankami tezy, że może on stanowić, nie tylko narzędzie o istotnych zastosowaniach badawczych, ale również środek dydaktyczny wydatnie wspomagający proces przyswajania podstaw teorii gier.

*Mateusz Wajzer*

## GAME THEORY ANALYSES OF POLITICAL PHENOMENA WITH THE USE OF GAMBIT SOFTWARE

The game theory is an issue that is seldom raised in the Polish political science literature. Among the few papers that deal with this topic are the books and articles by Ziemowit Jacek Pietraś. This article is aimed among others at filling this gap. It presents selected applications of Gambit in the game theory analyses of political phenomena. The simplicity of use and general accessibility of the software constitute grounds for the assertion that Gambit may not only be a tool offering valuable applications in research but also an educational aid considerably facilitating the process of learning game theory basics.

**KEY WORDS:** *Gambit, game theory, political phenomena, mathematical models, IT tools*

### Bibliografia

- Baird D.G., Gertner R.H., Picker R.C., *Game Theory and the Law*, Cambridge, MA. 1994.
- Bernard J., *The theory of games of strategy as a modern sociology of conflict*, „American Journal of Sociology” 1954, nr 59 (5).
- Borel É., *La théorie du jeu et les équations intégrales à noyau symétrique gauche*, „Comptes Rendus de l'Académie des Sciences” 1921, nr 173.
- Brams S.J., *Game Theory and Politics*, New York 1975.
- Camerer C.F., *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton 2003.
- Colman A.M., *Cooperation, psychological game theory, and limitations of rationality in social interaction*, „Behavioral and Brain Sciences” 2003, nr 26 (2).
- Colomer J.M., *Game Theory and the Transition to Democracy: The Spanish Model*, Brookfield, Vt. 1995.
- Bruin de B., *Game theory in philosophy*, „Topoi” 2005, nr 24 (2).
- Grüne-Yanoff T., Lehtinen A., *Philosophy of game theory*, [w:] U. Mäki (red.), *Handbook of the Philosophy of Economics*, Amsterdam 2012.
- Halpern J.Y., *A computer scientists looks at game theory*, „Games and Economic Behavior” 2003, nr 45 (1).
- Haman J., *Teoria gier jako narzędzie politologa*, „Athenaeum” 2012, nr 36.
- Haman J., *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier*, Warszawa 2014.

- Harsányi J.C., *Games with incomplete information played by 'Bayesian' players, I–III*, „Management Science” 1967–1968.
- Jasiński M., *Decyzje w dużych grupach – gry oceaniczne w naukach społecznych*, „Decyzje” 2009, nr 12.
- Kozielecki J., *Konflikt, teoria gier i psychologia*, Warszawa 1970.
- Linial N., *Games computers play: Game-theoretic aspects of computing*, [w:] R.J. Aumann, S. Hart (red.), *Handbook of Game Theory*, t. II, Amsterdam 1994.
- Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Warszawa 1997.
- Maynard Smith J., Price G.R., *The logic of animal conflict*, „Nature” 1973, nr 246 (5427).
- McCarty N., Meirowitz A., *Political Game Theory: An Introduction*, Cambridge 2007.
- Morrow J.D., *Game Theory for Political Scientists*, Princeton 1994.
- Myerson R.B., *Game Theory: Analysis of Conflict*, Cambridge-London 1997.
- Nash J.F., *Non-cooperative games*, „Annals of Mathematics” 1951, nr 54 (2).
- Nisan N., Roughgarden T., Tardos É., Vazirani V.V. (red.), *Algorithmic Game Theory*. Cambridge 2007.
- Ordeshook P.C. (red.), *Game Theory and Political Science*, New York 1978.
- Poleszczuk J., *Ewolucyjna teoria interakcji społecznych*, Warszawa 2004.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998.
- Piotrowski E.W., Śladkowski J., *An invitation to quantum game theory*, „International Journal of Theoretical Physics” 2003, nr 42 (5).
- Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984.
- Selten R., *Spieltheoretische Behandlung eines Oligopolmodells mit Nachfragerträglichkeit*, „Zeitschrift für die gesamte Staatwissenschaft” 1965, nr 121 (2).
- Swedberg R., *Sociology and game theory: Contemporary and historical perspectives*, „Theory and Society” 2001, nr 30.
- Szopa M., *Dlaczego w dylemat więźnia warto grać kwantowo?* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 178.
- Vincent T.L., Brown J.S., *Evolutionary Game Theory, Natural Selection, and Darwinian Dynamics*, Cambridge 2005.
- Neumann von J., *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele*, „Mathematische Annalen” 1928, nr 100.
- Neumann von J., Morgenstern O., *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1944.
- Zański W., *Game Theory in Jurisprudence*, Kraków 2013.
- Zański W., *Racjonalność i teoria gier*, [w:] M. Gorazda, Ł. Hardt, T. Kwarciniński (red.), *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*, Kraków 2016.
- Zermelo E., *Über eine Anwendung der Mengenlehre auf die Theorie des Schachspiels*, „Proceedings of the Fifth International Congress of Mathematicians” 1913, nr 2.

*Tomasz Tulejski*

## Debata Webster–Hayne. Początek sporu Północ–Południe o interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych w epoce *antebellum*

SŁOWA KLUCZOWE:

*Hayne, Webster, konstytucja Stanów Zjednoczonych, secesja, nullifikacja*

VARIA

*Liberty – the Constitution – Union*

Robert Y. Hayne

*Liberty and Union, now and forever, one and inseparable*

Daniel Webster

### Wstęp

Myśl polityczna i prawna południowych stanów USA funkcjonuje dziś na peryferiach dyskursy politycznego i naukowego. Z rzadka tylko odwołują się do niej w pewien sposób zwolennicy nullifikacji i przeciwnicy wszechwładnej *de facto* władzy Waszyngtonu<sup>1</sup>. Powód zwycięstwa amerykańskiego nacjonalizmu i głoszonej przez niego wizji Unii jest oczywisty i potwierdza starą prawdę, że to zwycięzcy mają rację i to oni piszą historię, także dla zwyciężonych. Lecz o ile w świecie realnej polityki ostatecznym argumentem jest siła, to nie ona jest na szczęście weryfikatorem obiektywnej prawdy i racji. Stąd warto przyjrzeć się bliżej argumentacji polityków Południa w epoce *antebellum* oraz ich jankeskich

<sup>1</sup> Zob.: J.H. Read, N. Allen, *Living, Dead, and Undead: Nullification Past and Present*, „American Political Thought” 2012, vol. 1, nr 2, s. 263–297.



oponentów w dyskusji o rozumienie czym jest w istocie Unia i jaka jest jej relacja wobec stanów, które są jedynie częścią niepodzielnej całości, czy może suwerennymi podmiotami, wobec których rząd federalny ma tylko służebną rolę? W pierwszym półwieczu XIX wieku udało się bowiem południowym politykom wypracować teoretyczny model nullifikacji czyli veta stanowego i secesji oparty o stary republikanizm, konstytucjonalizm i amerykański wariant umowy społecznej. Nawiązując do rewolucyjnej (termin ten używany jest oczywiście w odniesieniu do rewolucji amerykańskiej) teorii Locke'a<sup>2</sup> opisali Unię jako umowę podlegającą zerwaniu, jeśli zewnętrzne siły zagrażały prawom i suwerenności stanowej. Uznali bowiem, że jest to jedyny środek przeciwko centralizacji, rządowi większości i imperializmowi Północy. Musieli się więc zetrzeć z mającymi tam bazę zwolennikami silnej władzy federalnej i nierozzerwalności Unii. Jednym z najsłynniejszych epizodów tej polemiki, a właściwie trwającej 30 lat zimnej wojny Północy i Południa, jest debata, którą na forum Senatu toczyli dwaj wybitni politycy reprezentujący Północ i Południe: senatorowie Daniel Webster z Massachusetts – nacjonalista i rzecznik silnego rządu federalnego oraz Robert Y. Hayne z Karoliny Południowej – jeden z przywódców nullifikatorów, podobnie jak jego mentor Calhoun, nawrócony z nacjonalizmu na sekcjonalizm<sup>3</sup>. Debata, która miała miejsce pomiędzy tymi dwoma wielkimi mówcami i mężami stanu była, jak określił ją Woodrow Wilson, *formalnym otwarciem wielkiej polemiki pomiędzy Północą i Południem dotyczącej natury Konstytucji, która je połączyła*<sup>4</sup>. Po raz pierwszy bowiem na forum senatu stanęła kwestia praw stanowych i nullifikacji<sup>5</sup>. Celem niniejszego artykułu jest więc prezentacja głównych osi sporu pomiędzy stanami północnymi i południowymi, który to podział pokrywał się w dużym stopniu z podziałem wewnątrz amerykańskiego społeczeństwa na zwolenników silnej władzy centralnej oraz obrońców praw stanowych. Przedstawię zatem poglądy antagonistycznych stron na genezę Unii, jej naturę oraz kwestię kontroli konstytucyjności aktów federalnych. Na początek konieczne jest jednak choć pobieżne naświetlenie tła konfliktu, który początkowo zmusił obie strony do wypracowania

<sup>2</sup> S. Yates, *When Is Political Divorce Justified?*, [w:] D. Gordon (red.), *Secession, State & Liberty*, New Brunswick–London 1998, s. 47–50.

<sup>3</sup> D. W. Howe, *What Hath God Wrought. The Transformation of America, 1815–1848*, Oxford 2007, s. 369.

<sup>4</sup> W. Wilson, *Division and Reunion, 1829–1889*, New York–London 1893, s. 44.

<sup>5</sup> W.W. Freehling, *Prelude to Civil War. The Nullification Controversy in South Carolina, 1816–1836*, New York–London 1966, s. 183.

przeciwstawnych doktryn konstytucyjnych, a ostatecznie po trzech dekadach doprowadził do wybuchu wojny domowej.

## Tło konfliktu

Choć dzisiaj za główną oś sporu na linii Północ-Południe uchodzi powszechnie kwestia niewolnictwa, to byłoby to niedopuszczalne uproszczenie, jeśli nie zakłamywanie prawdy historycznej. Oczywiście problem ten przewijał się wielokrotnie podczas sporów i polemik, lecz do rangi fetyszu podniósł go dopiero Lincoln, chwytający się wszelkich środków, by osłabić walczące o wolność Południe. Propaganda Północy uczyniła więc wiele, by walkę o wolność czarnej ludności Południa przedstawić jako główny powód wojny. W istocie jednak na początku XIX wieku Stany Zjednoczone podzielone były na trzy części, różniące się od siebie przede wszystkim pod względem ekonomicznym. Były to właściwie trzy niemal całkiem odmienne światy: zurbanizowana i uprzemysłowiona Północ, Zachód zdominowany przez drobnych farmerów wydzierających ziemię rdzennych mieszkańców oraz Południe, oparte na produkcji bawełny i ogromne plantacje wykorzystujące pracę niewolniczą. Rozbieżność interesów poszczególnych części Unii dała się zauważyć w trzeciej dekadzie tego wieku na tle realizacji tzw. Systemu Amerykańskiego, wielkiego planu ekonomicznego autorstwa Henry Claya. Głównymi jego punktami było wprowadzenie wysokich protekcyjnych cel na zagraniczne produkty przemysłowe, utrzymanie wysokich cen na grunty publiczne, utrzymanie Banku Stanów Zjednoczonych oraz rozbudowę infrastruktury<sup>6</sup>. Konsekwencją programu Claya, będącego realizacją ambicji Federalistów, stało się coraz większe wzmacnianie rządu federalnego kosztem władz stanowych oraz przerzucenie ciężaru finansowania programu na barki stanów Południowych dotkniętych konsekwencjami protekcyjnej polityki Waszyngtonu.

W roku 1828, w okresie prezydentury Johna Quincy Adamsa, Kongres uchwalił bowiem taryfy celne, zwane przez przeciwników *Tariff of Abominations*, mające chronić przemysł Północy przez zalewem tańszych towarów przemysłowych z Europy, zwłaszcza z Wielkiej Brytanii. W konsekwencji Brytyjczycy ograniczyli importu bawełny, a Południowcy zmuszeni zostali do nabywania droższych towarów na Północy. W wyniku

<sup>6</sup> M. Dubofsky, *Daniel Webster and the Whig Theory of Economic Growth: 1828–1848*, „The New England Quarterly” 1969, vol. 42, nr 4, s. 554.

działań federalnych doszło więc do zubożenia Południa, które otrzymało cios w sam fundament swej ekonomicznej egzystencji. Wielu jego polityków podejrzewało administrację prezydencką o celową chęć pognębnienia i doprowadzenia do zapaści stanów południowych, zwłaszcza, że ta głucho była na liczne prośby i protesty płynące z Południa.

Taką postawę zajął wiceprezydent w administracji Andrew Jacksona, który na stanowisku prezydenta niedawno zastąpił Adamsa, John Calhoun z Karoliny Południowej obciążając odpowiedzialnością za wynikły stąd kryzys polityczny Północ<sup>7</sup>. Zawiedziony biernością Jacksona, w wydanych anonimowo *South Carolina Exposition and Protest* w ten sposób przedstawił źródła powstałego między Południem i Północą antagonizmu: *My chcemy wolnego handlu – pisal – oni restrykcji; chcemy umiarkowanych podatków, oszczędności w Rządzie, gospodarce, odpowiedzialności i konsekwencji w wydatkowaniu publicznych pieniędzy przy spłacie długu i w kwestiach autoryzowanych przez Konstytucję. We wszystkich tych szczegółach, jak możemy wnioskować z doświadczenia, ich opinie, ich interesy są dokładnie przeciwne. Czują się i działają, we wszystkich kwestiach związanych z Systemem Amerykańskim, jak władcy – jak ludzie którzy nieustannie narzucają innym ciężary dla swych własny korzyści, a my, z drugiej strony, jak ci na których te ciężary są narzucane*<sup>8</sup>. Słowa te wskazują jednak na o wiele poważniejszy problem natury politycznej i ustrojowej. Jeszcze bowiem przez wprowadzeniem tariff na Południu odzywały się głosy przewidujące konieczność zastanowienia się, czy trwanie w Unii jest dla niego opłacalne<sup>9</sup>. Z perspektywy ogromnej większości polityków i społeczeństw stanów południowych, których opinie Calhoun wyraża, doszło do zaburzenia relacji, na których powinna być zbudowana każda republika i na której także oparty został cały amerykański eksperyment. Na ich oczach zmaterializowały się bowiem dwa największe zagrożenia jakich obawiali się Ojcowie Założyciele: *nadużycie powierzonej władzy i tyrania interesów silniejszych nad słabszymi*<sup>10</sup>. Rząd federalny bowiem, powołany dla dobra i szczęścia wszystkich obywateli dużą część społeczeństwa zdaje się eksploatować i traktować przedmiotowo. Jego działania pokazują, że siła wyrażająca się większością w Kongresie

<sup>7</sup> Więcej: T. Tulejski, *Kontraktualizm versus federalizm. Argument konstytucyjnoprawny Johna Caldwela Calhouna w okresie kryzysu nullifikacyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, nr XCVII, s. 124–129.

<sup>8</sup> J.C. Calhoun, *Rough Draft of What Is Called the South Carolina Exposition*, [w:] J.C. Calhoun, *Union and Liberty. The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Indianapolis 1992, s. 339.

<sup>9</sup> W.W. Freehling, *Prelude to Civil War...*, s. 130.

<sup>10</sup> J. C. Calhoun, *Rough Draft...*, s. 340.

daje mu uprawnienie do faworyzowania interesów silniejszych, kosztem interesów słabszych. Zaakceptowanie przez Południe tej anormalnej sytuacji spowodowałoby, że *Relacje równości pomiędzy częściami wspólnoty, ustanowione przez Konstytucję, zostałyby zniszczone i zastąpione relacjami pomiędzy panem i poddanym, pomiędzy interesem silniejszego i słabszego w swej najjustrzejniejszej i najbardziej opresyjnej formie*<sup>11</sup>.

W takich okolicznościach, w atmosferze wzajemnych pretensji, nieufności, a czasem wrogości, doszło do jednego z najbardziej dramatycznych epizodów epoki *antebellum*, gdy obie strony konfliktu wyłożyły swe oficjalne stanowiska na kwestie dla amerykańskiej Konstytucji fundamentalne: naturę i cel rządu federalnego, zakres władzy federalnej i władzy stanowej, rolę partii w systemie konstytucyjnym, rolę Sądu Najwyższego i sądownictwa federalnego, rolę teorii umowy społecznej w amerykańskiej tradycji politycznej, znaczenie demokratycznej reguły większości oraz to czym jest wolność i jej racja z władzą zwierzchnią rządu. Miało to miejsce pomiędzy 19 a 27 stycznia 1830 roku, kiedy to dwaj wielcy adwersarze: Hayne i Webster wygłosili pięć mów, choć nic nie zapowiadało, że dojdzie do frontального starcia rzeczników Północy i Południa. 30 grudnia 1829 roku senator Samuel A. Foot z Connecticut zgłosił rezolucję wzywającą do zaprzestania sprzedaży państwowej ziemi na terenach zdobywanych na Zachodzie. Wzbudziło to protesty senatorów z tej części kraju dostrzegających w tym chęć ograniczenia możliwości jej rozwoju poprzez zatrzymanie w Nowej Anglii robotników przemysłowych<sup>12</sup>. Zaprotestował przeciwko temu Thomas H. Benton z Missouri, w czym poparł go Hayne, widzący zbieżność interesów Południa i Zachodu w powstrzymaniu dominacji Północy. Ponadto kwestia ta odnosiła się bezpośrednio do problemu praw stanowych. Ich zwolennicy za pomocą środków uzyskanych ze sprzedaży ziemi chcieli spłacić w ciągu 3–4 lat dług publiczny, podczas gdy ich oponenti opowiadali się za programem nowych wydatków i deficytem, który zwiększyłby *de facto* zakres władzy rządu federalnego. Webster więc, jako obrońca partykularnych interesów Nowej Anglii, będącej bazą unionistów, zapobiec chciał sojuszowi Zachodu i Południa, zignorował zatem Bentona i polemikę swą skierował przeciwko Hayne'owi, zmuszając go niejako do wyłożenia argumentów za tzw. *doktryną Karoliny*, szczególnie zaś za dobrowolnym charakterem Unii

<sup>11</sup> Tamże, s. 338.

<sup>12</sup> C.R. Smith, *Daniel Webster and the Oratory of Civil Religion*, Columbia–London 2005, s. 105.

i prawem do nullifikacji<sup>13</sup>. Było to okazja przedstawienia na forum Senatu poglądów z *Exposition and Protest*, które stały się tym samym oficjalnym stanowiskiem Karoliny Południowej<sup>14</sup>. Websterowi udało się skierować dyskusję na tory, które mu najbardziej odpowiadały stawiając adwersarza w pozycji tego, kto opowiada się za doktryną przeciwstawiającą interesy jednego stanu, interesom całego narodu. W ten sposób zdawałoby się drugorzędna ekonomiczna kwestia urastała do rangi sporu konstytucyjnego, stając się starciem pomiędzy teorią praw stanowych i suwerenności federalnej.

## Geneza Unii. *We the People*

By oddać temperaturę sporu warto na początku przytoczyć słowa Hayne'a, w ten sposób opisuje jankesa, który zagraża jego stanowi: *Przekroczył granice, najechał Karolinę Południową, wydał wojnę jej obywatelom, usiłując obalić jej zasady i instytucje. Jeśli Pan sprowokuje mnie do takiego konfliktu, przywitam Pana w progu, będę z nim walczył dopóki żyję, dla naszych ołtarzy, dla naszych kominków i jeśli Bóg do mi siłę, odeprę okupanta pobitego. I nie ustnę w tym nigdy. Jeśli sprowokuje Pan wojnę, będzie ją miał. Lecz nie stanę na granicy, zaniosę ją do na teren wroga i nie zgodzę się na zawieszenie broni dopóki nie otrzymam odszkodowania za przeszłość i bezpieczeństwa na przyszłość<sup>15</sup>*. Swój wywód Hayne rozpoczyna jednak od wskazania problemów, z jakimi boryka się Unia. W jego mniemaniu najważniejszymi z nich jest rozszerzanie zakresu władzy Kongresu i Prezydenta, korupcja na szczytach władzy, System Amerykański i w końcu jawne lekceważenie interesów południowej części państwa. Wskazuje na pauperyzację ludności Południa dotkniętą protekcjonistyczną polityką rządu i niekonstytucyjnymi taryfami celnymi. System ten, jak określa Hayne, *jest destrukcyjny i niszczący dla całej ziemi, i obraca nasze nadzieje w pył, jest równocześnie, co najważniejsze, systemem całkowicie niekonstytucyjnym, i pogwałceniem umowy pomiędzy stanami a Unią<sup>16</sup>*. Sprowokowany przez Webstera odnosi się więc do kwestii praw stanowych.

<sup>13</sup> W. Fields, *The Reply to Hayne: Daniel Webster and the Rhetoric of Stewardship*, „Political Theory” 1983, vol. 11, nr 1, s. 10.

<sup>14</sup> F. McDonald, *States' Rights and the Union. Imperium in Impero, 1776-1876*, Lawrence 2000, s. 64.

<sup>15</sup> *Speech of Mr. Hayne, of South Carolina [January 25, 1880]*, [w:] *The Webster-Hayne Debate on the Nature of the Union*, Indianapolis 2000, s. 55.

<sup>16</sup> Tamże, s. 54.

Hayne, podobnie jak pozostali zwolennicy tej doktryny uzasadniał swoje stanowisko wiernością Konstytucji i jej prostym, bezpośrednim rozumieniem. Jego argumentacja cechuje się logiką i konsekwencją, których brak przede wszystkim wytyka swym adwersarzom. Odwołuje się przy tym do wydarzeń z roku 1798, kiedy miał miejsce pierwszy poważny kryzys konstytucyjny i gdy wyrażone zostały doktryny umownego charakteru Unii i nullifikacji<sup>17</sup>. Warto choć trochę przybliżyć tę kwestię, bowiem zwolennicy praw stanowych i nullifikacji swe działania zawsze uzasadniali wiernością *zasadom '98 roku*.

W roku tym administracja Johna Adamsa przeforsowała w Kongresie cztery ustawy nazwane zbiorczo *Alien and Sedition Acts*, które najogólniej rzecz ujmując wymierzone były w Demokratyczno-Republikańską opozycję sympatyzującą z Francją, umożliwiały bowiem rządzącym Federalistom, pod pozorem zwalczania republikańskiej agitacji, ograniczenie wolności słowa i prasy. Stały one jednak w oczywistej sprzeczności z I Poprawką, stając się zarzewiem dyskusji o kwestiach natury konstytucyjnej. Opozycja nie mogła z oczywistych względów liczyć na pomoc Kongresu, ani zdominowanego przez Federalistów Sądu Najwyższego, zwłaszcza, że wydarzenia te miały miejsce zanim organ ten zajął miejsce jedyne i niekwestionowanego interpretatora Konstytucji. Dlatego głównym ośrodkiem oporu przeciwko tyranii i uzurpacji stały się legislatury stanowe. Przygotowana anonimowo przez Thomasa Jeffersona *Rezolucja Kentucky* oraz analogiczna *Rezolucja Wirginii* autorstwa Jamesa Madisona stanowiły wykładnię amerykańskiej Konstytucji przeciwstawną wobec prezentowanej przez centralistycznie nastawionych Federalistów. Ich waga polegała przede wszystkim na tym, że były teoretycznym wykładem praw stanowych i doktryny nullifikacji oraz przede wszystkim na tym, że przygotowane zostały przez głównych twórców Konstytucji, choć fakt ten wyszedł na jaw po latach, niedługo przed analizowanym w niniejszym tekście kryzysem<sup>18</sup>.

W ich wizji Konstytucja, sankcjonująca kontraktowy charakter Unii, jest przede wszystkim sposobem ograniczenia władzy rządu federalnego, który powołany został na mocy dobrowolnej umowy pomiędzy stanami i podporządkowany jest ostatecznie ich woli. *Zdecydowano* – czytamy u Jeffersona – *że poszczególne stany tworzące Stany Zjednoczone Ameryki nie*

<sup>17</sup> J.R. Stromberg, *Republicanism, Federalism, and Secession in the South, 1790 to 1865*, [w:] D. Gordon (red.), *Secession...*, s. 111–112.

<sup>18</sup> A. Koch, H. Ammon, *The Virginia and Kentucky Resolutions. An Episode in Jefferson's and Madison's Defense of Civil Liberties*, „The William and Mary Quarterly” 1948, vol. 5, nr 2, s. 160.

są połączone na zasadzie nieograniczonej uległości wobec ogólnego rządu, lecz że poprzez umowę (*by compact*) pod nazwą Konstytucji dla Stanów Zjednoczonych i wprowadzonych do niej poprawek, stworzyły one ogólny rząd dla specjalnych celów, powierzyły temu rządowi pewne określone władze, rezerwując, każdy stan dla siebie, pozostałe uprawnienie do samodzielnego rządzenia<sup>19</sup>. Podstawą istnienia Unii jest więc wola stanów postrzeganych jako suwerenne podmioty, federacja jest zatem efektem, a nie stroną kontraktu. Zgromadzenie to – czytamy w Rezolucji Wirginii – jawnie i kategorycznie deklaruje, że postrzega władze rządu federalnego, jako będące skutkiem kontraktu, którego stany są stronami, jako ograniczone przez proste rozumienie i intencję tworzące kontrakt, że władze te są autoryzowane przez upoważnienie wymienione w tym kontrakcie i że w przypadku umyślnego, oczywistego i niebezpiecznego wykonywania innych władz, nieprzyznanych przez omawiany kontrakt, stany, które są jego stronami mają prawo i w tych granicach obowiązków interweniować dla powstrzymania postępów zła i dla utrzymania ich w ich ograniczeniach, pełnomocnictwach, uprawnieniach i wolnościach do nich należących<sup>20</sup>. Rząd federalny pełni zatem jedynie rolę służebną wykonując zadania zlecone przez stany o oczywiście ponadstanowym charakterze. Co ważne, użyty w Konstytucji zwrot *We the People* nie oznacza obywateli Unii, lecz tworzące ją stany. Oczywiście trudno zaprzeczyć, że stany przekazały Unii część swej suwerenności, lecz pozostawiły sobie jej wystarczająco dużo, by to one dokonywały oceny realizacji zleconych federacji zadań. Zatem Rząd powołany przez tę umowę – pisze Jefferson – nie został uczyniony wyłącznym albo ostatecznym sędzią zakresu przelanej nie niego władzy<sup>21</sup>. Przeciwnie, twierdzenie takie uczyniłoby jego osąd, a nie konstytucję miarą jego kompetencji<sup>22</sup>. Zatem, tak, jak we wszystkich innych przykładach kontraktu pomiędzy stronami nieposiadającymi żadnego wspólnego sędziego, każda strona ma równe prawo sama osądzać tryb i miarę zadośćuczynienia za naruszenie umowy<sup>23</sup>. Gdy więc rząd federalny, i tu dochodzimy do sedna argumentacji, dokonuje działań, które w opinii stanów są sprzeczne z Konstytucją, mogą być przez nie uznane, za nieautorytatywne, nieważne i nie mają żadnej mocy<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> *Kentucky Resolutions*, [w:] *The Virginia and Kentucky Resolutions of 1798 and '99. With Jefferson's Original Draught Thereof. Also, Madison's Report, Calhoun's Address, Resolutions of the Several States in Relation to State Rights. With Other Documents in Support of the Jeffersonian Doctrines of '98*, Washington 1832, vol. 265, s. 15.

<sup>20</sup> *Virginia Resolutions*, [w:] tamże, s. 5.

<sup>21</sup> *Kentucky Resolutions*, s. 15.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Tamże, s. 16.

<sup>24</sup> Tamże.

W *Rezolucji Kentucky* stwierdzono, że *Alien and Sedition Acts* są w oczywisty sposób sprzeczne z Konstytucją i jako takie nie mają żadnej mocy. Rezolucja z roku 1799, uchwalona w odpowiedzi stanom przeciwnym wystąpieniu z roku poprzedniego, wyraziła tę kwestię jeszcze dosadniej i bezkompromisowo stwierdzając, że w sytuacji, gdy ci, którzy sprawują ogólny rząd pozwalają sobie na przekroczenie granic wyznaczonych przez kontrakt, przez całkowite lekceważenie zawartych w nim delegacji dla władzy, zniszczenie rządów stanowych i stworzenie na ich gruzach ogólnego skonsolidowanego rządu<sup>25</sup>, wtedy unieważnienie (*nullification*) przez suwerenne stany wszystkich bezprawnych czynów (...) jest zgodne z prawem<sup>26</sup>. Mimo, że kryzys udało się zażegnać w sposób polubowny, a sami autorzy rezolucji odcinali się od ich radykalnej, secesjonistycznej interpretacji, to od tego czasu zwolennicy praw stanowych, nawet na Północy, odwoływali się do zawartej w nich wykładni Konstytucji i roli rządu federalnego.

W identycznym duchu utrzymana jest argumentacja Hayne'a, który nazywa republikańską doktrynę Karoliny Południowej doktryną roku '98 i która, jak przekonuje, uratowała Konstytucję w jej ostatnim tchnieniu i której mężowie stanu Nowej Anglii nie byli niechętni, gdy spostrzegli, że są ofiarami niekonstytucyjnego prawodawstwa<sup>27</sup>. Nawiązuje w tym miejscu do wydarzeń roku 1807, gdy Connecticut, Massachusetts i Rhode Island, czyli stany Północy, które sprzeciwiły się wystąpieniu Kentucky i Wirginii, powołując się na te same zasady odmówiły respektowania uchwalonej przez republikańsko-demokratyczną administrację ustawy o embargu, choć nie posunęły się do jej oficjalnej nullifikacji. W czasie wojny z Brytyjczykami w 1812 roku zaś Connecticut i Massachusetts domagały się sprawdzenia konstytucyjności ustaw nakazujących im zmobilizowanie milicji do obrony wybrzeża. Co ciekawe, zwolennikiem takiego rozwiązania był sam Daniel Webster. W innym miejscu wspomina, o słynnej Konwencji w Hartford, gdzie kilka stanów Północy, powołując się zresztą na zasady roku '98, zagroziło secesją, zrzucając równocześnie w sposób, który stał się później tradycją, odpowiedzialność na Południe. Przywołuje w tym miejscu słowa Jeffersona, który działania stanów Nowej Anglii nazwał *najbardziej niegodziwą i śmiałą próbą rozerwania Unii*<sup>28</sup>.

Wracając do wywodu senatora z Karoliny, podobnie jak Jefferson w *Rezolucji Kentucky*, podkreśla, że Stany Zjednoczone powołane zostały

<sup>25</sup> Tamże, s. 20

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 25...*, s. 79.

<sup>28</sup> *Speech of Mr. Hayne, of South Carolina [January 19, 1880], [w:] The Webster-Hayne Debate...*, s. 71.



do życia mocą kontraktu zawartego przez suwerenne stany niebędące częścią jakiej większej wspólnoty. *Zaprzeczam – mówi zatem – że Konstytucja została ustanowiona przez Lud, w tym sensie, w jakim słowo to użyte jest w innym miejscu i upieram się, że została ustanowiona przez stany działające w ramach swych suwerennych zdolności. Kiedy we wstępie do Konstytucji znajdujemy słowa „My, Lud Stanów Zjednoczonych” jest oczywiste, że nie mogą odnosić się do Ludu jako obywateli kilku stanów, ponieważ rząd federalny jeszcze wtedy nie istniał*<sup>29</sup>. Wskazuje na to choćby skład ciała przedstawicielskiego, składającego się z przedstawicieli nie Ludu *in corpore*, ale poszczególnych stanów. To, że takie właśnie było rozumienie tego terminu przez Ojców Założycieli skłania również obserwacja procesu ratyfikacji Konstytucji, gdy ludzie nie znajdowali się w stanie bezpaństwowym, lecz byli członkami formalnie zorganizowanych niezależnych stanów i podlegali władzy ich rządów. Obowiązywanie Konstytucji na terenach poszczególnych byłych kolonii brytyjskich było uzależnione od ich woli, a pozostałe stany nie mogły im niczego narzucić. Konstytucja przedłożona była do ratyfikacji stanom, ratyfikowana przez stany i w tym sensie stany są stronami kontraktu, z którego wywodzi się władza rządu federalnego.

Poglądy Webstera na genezę Unii są lustrzanym odbiciem stanowiska Południowców i wykładem nacjonalizmu Północy<sup>30</sup>. Wykładając je korzystał z pracy zagorzałego unionisty Nathana Dane’a *General Abridgment and Digest of American Law*<sup>31</sup>. W jego przekonaniu zatem, wyrażonym w przemówieniu wygłoszonym trzy lata później, a które warto w tym miejscu przypomnieć, gdyż niesie największy ładunek teoretyczny<sup>32</sup>, *lud Stanów Zjednoczonych jest jednym ludem. Są jednym – kontynuuje – prowadząc wojnę, jednym zawierając pokój, są jednym, gdy regulują handel, jednym nakładając podatki celem i zamiarem Konstytucji było uczynienie ich jednym ludem we wszystkich tych kwestiach*<sup>33</sup>. Starał się zatem przedstawić

<sup>29</sup> *Speech of Mr. Hayne, of South Carolina [January 26–27, 1880]*, [w:] tamże, s. 167.

<sup>30</sup> H.W. Sheidley, *The Webster-Hayne Debate: Recasting New England’s Sectionalism*, „The New England Quarterly” 1994, vol. 67, nr 1, s. 6.

<sup>31</sup> M.D. Peterson, *The Great Triumvirate: Webster, Clay, and Calhoun*, New York–Oxford 1987, s. 177–178.

<sup>32</sup> Przy jego redagowaniu korzystał z wydanej w tym samym roku pracy sędziego Sądu Najwyższego Josepha Story *Commentaries on the Constitution – V.L. Parrington*, *Główne nurty myśli amerykańskiej. Romantyczna rewolucja w Ameryce 1800–1860*, przekł. H. Katz, Warszawa 1970, s. 434.

<sup>33</sup> D. Webster, *The Constitution not a Compact between Sovereign States. A Speech delivered in the Senate of the United States, on the 16th of February, 1833, in Reply to Mr. Calhoun’s Speech on the Bill “further to provide for the Collection of the Duties on Imports”*, [w:] D. Webster, *The Works of Daniel Webster*, Boston, 1866, III, s. 472.

Stany Zjednoczone jako harmonijne społeczeństwo, w którym wszyscy, bogaci i biedni, Północ, Południe i Zachód mają jeden wspólny interes. Zamiast skupić się więc na zarzutach Południa, jego argumentacja opiera się przede wszystkim na oskarżeniach o destabilizację i stworzenie zagrożenia dla Unii. Niemniej jednak, pośród licznych demagogicznych wywodów znaleźć można teoretyczne i prawnokonstytucyjne argumenty na rzecz stawianych tez. Podobnie jak Południowcy musiał więc przede wszystkim określić pochodzenie, by teoretycznie uzasadnić władzę Unii oraz jej nadrzędność nad władzami stanowymi.

Odnosząc się do genezy związku kreśli więc alternatywę: albo Unia powstała w wyniku woli Stanów i jest im podporządkowana, albo powołali ją do życia wszyscy obywatele. W pierwszym wypadku to stany mają prawo dokonywania kontroli działań rządu federalnego, w drugim zaś jedynie Lud. Przyjęcie stanowiska Południowców prowadzi jednak, zdaniem senatora z Massachusetts do absurdu, bowiem Unia staje się wtedy *slugą dwudziestu czterech panów o różnych dążeniach i celach, jednak zobowiązanym, by słuchać wszystkich*<sup>34</sup>. Błąd ten wynika więc z niewłaściwego rozumienia charakteru i pochodzenia rządu federalnego, który zdaniem Webstera jest *Rządem Ludu, uczynionym dla Ludu, powołanym przez Lud i odpowiedzialnym przed Ludem*<sup>35</sup>. Staje więc na stanowisku istnienia jednego narodu amerykańskiego, który związał się za sprawą wieczystej Unii odrzucając stanowe partykularyzmu. Co ciekawe jednak Unia ta jest starsza, niż Konstytucja, zatem Lud był polityczną całością jeszcze przed rokiem 1787, od czasu I Kongresu Kontynentalnego w roku 1774, kiedy to Lud, w sposób dorozumiany, sam się zorganizował dla osiągnięcia ogólnonarodowych celów, a następnie, w drodze Konstytucji powołał do ich realizacji państwo. Konstytucja zatem nie jest kontraktem, lecz jedynie jego realizacją, w tym samym stopniu, w którym prawo nie jest porozumieniem, ale jego efektem. Jej ratyfikacja przez Lud rozwiązała kontrakt i dała jej moc prawną. Zatem efekt umowy został zrealizowany, a ona sama roztopiła się w swym osiągnięciu. W ten sposób Konstytucja stworzyła korporację z jej własną wolą, z własnymi władzami, by realizowania swe własne cele<sup>36</sup>. Unia nie jest zatem tymczasowym partnerstwem stanów, lecz związkiem ludzi pod rządami Konstytucji jednoczącej ich władzę, łączącą ich najważniejsze interesy, cementującą ich radości i sca-

<sup>34</sup> *Speech of Mr. Webster of Massachusetts [January 26 and 27, 1830], [w:] The Webster-Hayne Debate...*, s. 126.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Major L. Wilson, "Liberty and Union": *An Analysis of Three Concepts Involved in the Nullification Controversy*, „The Journal of Southern History” 1967, vol. 33, nr 3, s. 338.

lającą w jedną całość nadzieje na przyszłość. *Nie wykazał Pan – atakuje więc Hayne’a – i nie może być to wykazane, że Konstytucja jest umową pomiędzy rządami stanowymi. Sama Konstytucja już na samym początku obala ten pomysł: oznajmia bowiem, że jest ustanowiona przez Lud Stanów Zjednoczonych. Jest to odległe od stwierdzenia, że została ustanowiona przez rządy kilku stanów, nie mówi nawet, że została ustanowiona przez Lud kilku stanów, lecz ogłasza, że jest ustanowiona przez Lud Stanów Zjednoczonych zebrany razem*<sup>37</sup>. Rząd federalny nie został więc na mocy umowy powołany przez stany, lecz bezpośrednio przez Lud. To jednostki, a nie stany, są więc nosicielami władzy suwerennej i to one domagały się ustanowienia Konstytucji. Jest ona prawem najwyższym rozciągającym swą moc bezpośrednio na jednostki i nie potrzebuje pośrednictwa władz stanowych. Zarzuca więc adwersarzom używanie języka właściwego w czasie istnienia Konfederacji, która rzeczywiście była umową, której w pełni suwerenne stany, nieposiadające wspólnego rządu, były stronami. To jednak, co było właściwe przed rokiem 1787, całkowicie nie przystaje do nowej rzeczywistości prawnej. Wtedy to Lud, niezadowolony z funkcjonowania starej unii, powołał rząd federalny, którego podstawą jest *nie konfederacja, nie liga, nie umowa pomiędzy stanami, ale Konstytucja*<sup>38</sup>. Na jej mocy ustanowiony został w wyborach powszechnych rząd federalny z określonymi ograniczeniami i obowiązkami. W niej też dokonany został wertykalny podział władzy pomiędzy Unię i stany. Stany zaś więc suwerenne, lecz jedynie w zakresie, jaki nie jest ograniczony przez prawo Unii. Ponieważ jednak Lud ograniczył suwerenność stanów w Konstytucji, stąd przyznać należy, że suwerenność ta ma charakter kontrolowany. *Prowadzenie wojny na przykład – argumentuje Webster – jest wykonywaniem suwerenności, lecz Konstytucja oznajmia, że żaden stan nie będzie toczył wojny. Bicie monety jest innym przejawem suwerenności, lecz żaden stan nie może bić własnej. Co więcej, Konstytucja oznajmia, że żaden suwerenny stan nie będzie na tyle suwerennym by zawierać traktaty. Te zakazy, przyznać należy, są kontrolą nad suwerennością stanu Karolina Południowa oraz innych stanów*<sup>39</sup>. Legislatury stanowe bowiem, choć suwerenne, nie są suwerenne wobec Ludu, który swą wola powołał do życia je i Unię oraz w Konstytucji określił ich relacje. Zarówno one, jak i Unia wyprowadzają więc swą władzę z tego samego źródła, tj. woli Ludu, stąd rząd stanowy i rząd ogólny nie mogą być określane, jako ważniejszy, lecz wykonyjące różne funkcje. Rząd federalny wykonuje

<sup>37</sup> *Speech of Mr. Webster, January 26 and 27...*, s. 153.

<sup>38</sup> Tamże, s. 154.

<sup>39</sup> Tamże, s. 126.

tylko te, jakie w Konstytucji przekazał mu Lud, reszta zaś należy do stanów i samego Ludu.

Takie, a nie inne określenie genezy Unii służyło jednak stronom, by uzasadnić rzecz o wiele dla nich ważniejszą: naturę relacji pomiędzy Unią i stanami oraz to, kto jest zdolny autorytatywnie rozstrzygać o konstytucyjności władzy federalnej i władz stanowych.

## Natura Unii oraz prawo oceny konstytucyjności jej działań. Problem nullifikacji

Hayne stara się więc przede wszystkim wykazać fałszywość dotychczas istniejących rozwiązań, jako wynikających z błędnie pojmowanej litery (a właściwie odejścia od niej) Konstytucji, w tym przede wszystkim rolę Sądu Najwyższego<sup>40</sup>. Odnosząc się do używanego często przez nacjonalistów argumentu, że celem twórców konstytucji było stworzenie bardziej doskonałej Unii poprzez budowę silnego rządu federalnego stwierdza, zwracając się do Webstera: *Jest Pan szanowny Panie w błędzie. Celem twórców konstytucji (...) nie było wzmocnienie rządu, lecz „wzmocnienie (consolidation) Unii”. Nie polegało więc na odbieraniu władzy stanom, by przenieść ją na rzecz Rządu Narodowego, ale w języku samej konstytucji „stworzyć bardziej doskonałą unię”, lecz w jaki sposób? Przez „zapewnienie sprawiedliwości”, „promowanie porządku wewnętrznego” i „zabezpieczenie błogosławieństwa wolności dla siebie i potomności”. Takie jest prawdziwe odczytanie konstytucji. Lecz zgodnie z Pana odczytaniem konstytucji miała wzmocnić Rząd, a środkami do tego wydają się być promowanie niesprawiedliwości, wywołanie wewnętrznej niezgody i pozbawienie ma stanów i ludu „błogosławieństwa wolności”<sup>41</sup>. W jego optyce Narodowi Republikanie są kolejnym wcieleniem Federalistów, których celem było zawsze umocnienie władzy centralnej i budowa potężnego rządu federalnego. Nacjonalistów nazywa zatem najgorszymi wrogami Unii, którzy poświęcają równe prawa należące do każdego członka Unii na rzecz interesu większości i swych osobistych i politycznych korzyści<sup>42</sup>. Pomiędzy nimi i realizacją ich dążeń stoją spadkobiercy antyfederalistycznej tradycji, którzy walczą, by zachować prawa stanów i zapobiec ich wessaniu przez wir i połknięciu przez jeden wielki skonsolidowany Rząd<sup>43</sup>.*

<sup>40</sup> E.A. Purcell Jr., *Evolving Understandings of American Federalism: Some Shifting Parameters*, 50 New York Law School Review 2006, s. 646.

<sup>41</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 19...*, s. 51.

<sup>42</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 25...*, s. 73.

<sup>43</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 19...*, s. 52.

Skoro więc celem Ojców Założycieli nie było stworzenie Lewiatana, lecz wolnego i równego związku suwerennych stanów, to kolejnym krokiem Hayne'a musiało być określenie procedur kontroli działań władzy federalnej i wyprowadzenie z treści Konstytucji mechanizmów konkurencyjnych wobec obowiązujących, które zdaniem Senatora nie broniły skutecznie prawa stanów. W jego wywodzie widoczne jest bowiem rozróżnienie dwóch rodzajów Unii: pierwsza, oparta na poszanowaniu konstytucji i praw stanowych, której był zwolennikiem oraz druga, z silną władzą federalną dominująca nad stanami, którą zwalczał. Unia, której broni to Unia ustanowiona w Konstytucji, a nie Unia – tu zwraca się do Webstera – którą chciałby nam Pan dać. Południowa Karolina – zapewnia dalej – kocha Unię i chce ją zachować na zawsze, dlatego teraz sprzeciwia się, kiedy jest jeszcze nadzieja, uzurpacji Rządu federalnego, która raz ustanowiona, prędzej, czy później, rozerwie Unię na kawałki<sup>44</sup>. Dla Hayne'a istotnym, wręcz konstytutywnym elementem Unii, której bronią Południowcy był bezpośredni wpływ stanów na prawodawstwo federalne.

Zwracając się więc do prezydenta Jacksona Hayne wskazywał, że sytuacja, gdy rząd federalny jest jedynym sędzią decydującym o rozmiarze i zakresie swej władzy jest dramatycznie sprzeczna z konstytucyjną zasadą suwerenności i niepodległości stanów. W mojej ocenie – przekonywał – robi małą różnicę to, czy w tę władzę wyposażony jest Kongres, czy Sąd Najwyższy<sup>45</sup>. Ten ostatni bowiem, był znanym przyczółkiem zwolenników wzmocnienia władzy federalnej, a od czasów Rezolucji Kentucky i Wirginii jego rola polityczna przeszła istotną ewolucję. Za sprawą swego przewodniczącego – Johna Marshalla – zagorzałego federalisty i sekretarza stanu w administracji Adamsa<sup>46</sup> stał się bowiem najwyższym autorytetem w kwestii interpretacji Konstytucji. Pełniąc przez 35 lata rolę jego przewodniczącego Marshall dzięki swej osobowości i determinacji uczynił z Sądu Najwyższego organ wpływający bezpośrednio na porządek konstytucyjny państwa, a on sam był raczej, jak określił go Parrington, politykiem w ławie sądowej<sup>47</sup> wyznaczającym elitarystyczny antydemokratyzm i Hamiltonowski federalizm<sup>48</sup>,

<sup>44</sup> *Speech of Mr. Hayne, of South Carolina [January 27, 1880], [w:] The Webster-Hayne Debate...*, s. 183.

<sup>45</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 25...*, s. 79.

<sup>46</sup> K.L. Hall, J.J. Patrick, *The Pursuit of Justice. Supreme Court Decisions that Shaped America*, Oxford 2006, s. 14.

<sup>47</sup> V.L. Parrington, *Główne nurty myśli...*, s. 69–70.

<sup>48</sup> R.E. Ellis, *Aggressive Nationalism. McCulloch v. Maryland and the Foundation of Federal Authority in the Young Republic*, Oxford 2007, s. 105; R.K. Newmyer, *John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court*, Baton Rouge 2001, s. 122–126.

niż bezstronnym rozjemcą. W sporządzanych przez niego osobiście opiniach do wyroków Sądu Najwyższego jasno określił jego rolę, jako najwyższego i jedynego arbitra sporów konstytucyjnych, mogącego unieważnić poprzez instytucję *judicial review* akty Prezydenta, Kongresu i legislatur stanowych<sup>49</sup>. Korzystając z tego narzędzia i odchodząc od ścisłego rozumienia Konstytucji<sup>50</sup> konsekwentnie argumentował w duchu sądowego nacjonalizmu<sup>51</sup> przeciwko prawom stanów na rzecz wzmocnienia władzy centralnej, a jego kolejne wyroki w sprawach: *Marbury v. Madison*, *United States v. Peters*, *Fletcher v. Peck*, *New Jersey v. Wilson*, *Terrett v. Taylor*, *Sturges v. Crowninshield*, *McMillan v. McNeil*, *Dartmouth College v. Woodward*, *Martin v. Hunter's Lessee*, *McCulloch v. Maryland*, *Cohens v. Virginia* stanowią kamienie milowe na drodze budowy rządu-Lewiatana. Sam Jefferson, przerażony działaniami Sądu Najwyższego napisał w roku 1820, że *traktowanie sędziów jako najwyższych arbitrów w kwestiach konstytucyjnych jest bardzo niebezpieczną doktryną, która może przywieść nas do despotyzmu oligarchii. Nasi sędziowie nie są uczciwsi od reszty ludzi. Dzielą z nimi te same uczucia dla partii, władzy i przywilejów swej grupy. Ich maksymą jest "boni iudicis est ampliare jurisdictionem", a ich władza niebezpieczna, ponieważ nie są odpowiedzialni, jak inni funkcjonariusze kontroli wyborców. Konstytucja nie ustanowiła takiego pojedynczego trybunału wiedząc, że niezależnie w czyje odda go ręce, jego członkowie zepsuci przez czas i partie zostaliby despotami*<sup>52</sup>. Niepokój wobec rosnącej roli federalnej judykatury narastał na Południu od początku lat dwudziestych. W tym samym tonie jak Jefferson ostrzegał przed nią w roku 1824 gubernator Karoliny Południowej John Lyde Wilson: *Żaden przyjaciel naszej obecnej konstytucji, w jej pierwotnej czystości, nie może nie zauważyć alarmującego rozrostu, do którego zmierza nasze Sądownictwo Federalne i Kongres, by ustanowić wielki i skonsolidowany rząd, którego celem jest obalenie uprawnień*

<sup>49</sup> Na temat genezy tej instytucji zob.: A. Tomza, *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Od pasywizmu do aktywizmu sądowego*, Łódź 2016, s. 18–29.

<sup>50</sup> R. Barnett, *The Original Meaning of The Judicial Power*, Boston University Working Paper 03-18, s. 6; P. Zavodnyk, *The Age of Strict Construction. A History of the Growth of Federal Power, 1789–1861*, Washington 2007, s. 104–120. Z tego powodu niektórzy dzisiejsi zwolennicy aktywizmu sądowego uznają Marshalla za pierwszego aktywistę, patrz: Ch. Wolfe, *The Rise of Modern Judicial Review. From Constitutional Interpretation to Judge-made Law*, Lanham 1994, s. 41.

<sup>51</sup> E.J. McManus, T. Helfman, *Liberty and Union: A Constitutional History of the United States*, New York–London 2014, s. 105–129.

<sup>52</sup> T. Jefferson, *To William Charles Jarvis, Monticello, September 28, 1820*, [w:] *The Works of Thomas Jefferson, (Correspondence and Papers 1816–1826)*, New York 1905, XII, s. 162.

Stanów i pogwałcenie litery i ducha Konstytucji Unii<sup>53</sup>. John Taylor, senator z Karoliny ostrzegał zaś dwa lata wcześniej w pracy *Tyranny Unmasked*, że władza Sądu Najwyższego może, bez kontroli, wprowadzić nieporządek i zniszczyć podstawowy podział władzy<sup>54</sup>. W optyce teoretyków Południa Sąd Najwyższy był jedynie reprezentantem politycznej większości, a jego wyroki funkcją jej politycznej woli<sup>55</sup>.

Stąd Hayne zdawał sobie sprawę, że nie może liczyć na bezstronność i autorytet Sądu Najwyższego, który stał się *de facto* częścią administracji federalnej budującej w majestacie prawa system opresji i tyranii. Przede wszystkim, powołując się na ścisłe odczytywanie Konstytucji, podnosi, że instytucja *judicial review* nie ma żadnego konstytucyjnego umocowania. *Upiera się Pan – zwraca się do adwersarza – że trybunałem ustanowionym przez Konstytucję dla rozstrzygnięcia sporów pomiędzy stanami a rządem federalnym jest Sąd Najwyższy. I tu znowu odwołam się do autorytetu, na którym opiera Pan swe twierdzenie, że Sąd Najwyższy posiada jakąś jurysdykcję w kwestiach suwerenności między stanami i Stanami Zjednoczonymi. Kiedy zajrzemy do Konstytucji niczego takiego tam nie znajdujemy. Odłożyłem na bok wszystkie dotyczące tej kwestii akty Kongresu. Zaglądamy nie do praw, lecz do Konstytucji*<sup>56</sup>. Kwestie te ponad wszelką wątpliwość, zdaniem senatora z Karoliny nie mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia przez jakikolwiek sąd, jest on bowiem tworem władzy suwerennej i powołany jest jedynie do wyjaśniania i egzekwowania jej woli. Oddanie tak ogromnej władzy w ręce kilku ludzi i to pochodzących z nominacji politycznych nie mogło leżeć w zamyśle Ojców Założycieli. Twórcy Konstytucji nie przyznali więc sądownictwu uprawnień, które *de facto* czyniłby zeń realnego suwerena. Tak jak Sąd Najwyższy nie posiada prawa oceniania traktatów zawartych przez Unię, tak nie posiada jurysdykcji nad sporami powstającymi pomiędzy poszczególnymi stanami a Unią. Jest bowiem jedynie jednym z działów władzy federalnej i jako taki z natury jest zdyskwalifikowany jako organ oceniający relacje pomiędzy nią a stanami. Stąd uświadamiał prezydentowi, że *Jeśli rząd federalny, jako całość lub przez jakąkolwiek ze swych części ma określać ograniczenia swej władzy, a Stany są zobowiązane, by podporządkować się jego decyzji i nie są upoważnione, by zbadać i samodzielnie*

<sup>53</sup> *Extract from Governor Wilson's Message to the Legislature*, December, 1824, [w:] H. Vandenburg Ames (red.), *State Documents on Federal Relations: The States and the United States*, Philadelphia 1906, s. 137.

<sup>54</sup> J. Taylor, *Tyranny Unmasked*, Indianapolis 1992, s. 207.

<sup>55</sup> J.C. Calhoun, *The Fort Hill Address: On the Relations of the States and Federal Government*, [w:] *Union and Liberty*, s. 380.

<sup>56</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 26–27...*, s. 169.

zadecydować, czy bariery Konstytucji zostały przekroczone, mamy praktycznie do czynienia z „Rządem bez ograniczeń władzy”, a Stany od razu zostają zredukowane do zwykłych nieistotnych korporacji, a ludzie zdani są całkowicie na twoją łaskę<sup>57</sup>. Łamanie Konstytucji poprzez nieograniczony rozrost władzy federalnej i lekceważenie praw stanowych prowadzi Stany i lud do stóp Rządu Federalnego i nie pozostawia im nic, co mogliby uznać za swoje<sup>58</sup>. Oddanie badania konstytucyjności działań władz federalnych w ręce jej samej pozbawiałoby stany gwarancji ochrony praw przyznanych im w konstytucji niszcząc federalną strukturę państwa i prowadząc wprost do nieznośnej tyranii rządu centralnego.

W istocie więc, w argumentacji senatora z Karoliny, to rząd federalny zmierza do zniszczenia Unii, jako konstrukcji opartej na dobrowolnej umowie, obrońcy praw stanowych są zaś, przez twarde, męski i stanowczy opór przeciwko uzurpacji<sup>59</sup>, jej rzecznikami, jako wolnego i równego związku wolnych i suwerennych stanów. Jako alternatywę Hayne, podobnie jak Calhoun, proponuje przyznanie stanom wyłącznego prawa dokonywania oceny konstytucyjności działań rządu federalnego i będące jego konsekwencją prawo nullifikacji. Hayne wyjaśnia tę kwestię Websterowi odwołując się do analogii pomiędzy prawami obywateli i prawami stanów. Pyta więc adwersarza, czy złamanie konstytucyjnym swobód, nawet usankcjonowane przez sądy nie uprawnia do oporu? Wiedząc, że Webster nie może odpowiedzieć przecząco, wyjaśnia najważniejszą różnicę, która ich dzieli: *Tak, byłby Pan obrońcą prawa oporu w takiej sytuacji, tak samo jak my wszyscy. Lecz taki opór byłby, zgodnie z Pana doktryną rewolucją, byłby rebelią. Zgodnie z moją byłoby to jedynie legalnym i zgodnym z konstytucją oporem*<sup>60</sup>.

Takie postawienie sprawy było, jak powszechnie uważano, co najmniej od czasu wydania *Exposition and Protest*, celem całej misternej konstytucyjnej argumentacji jastrzębi z Karoliny. Wiąże się ono w doktrynie radykałów z Południa bezpośrednio z teorią praw stanowych. Jest to istotne *novum*, bowiem tradycyjni zwolennicy praw stanowych byli krytyczni wobec unieważnienia. Choć byli oni zwolennikami jakiejś postaci kontraktowej genezy Unii, odrzucali roszczenia Karoliny Południowej, że stany są całkowicie suwerennymi bytami. Stali bowiem na gruncie suwerenności dzielonej i dowodzili, że twórcy Konstytucji obdarzyli rząd

<sup>57</sup> *Speech of Mr.Hayne, January 25...*, s. 79.

<sup>58</sup> Tamże, s. 79.

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> *Speech of Mr.Hayne, January 27...*, s. 182.



federalny suwerennością w pewnych określonych obszarach, w pozostałej części zaś pozostawiając ją przy stanach. Roszczenia Karoliny uważali zatem sprzeczne z będącą podstawą teorii praw stanowych demokratyczną tradycją Jeffersona<sup>61</sup>. Tymczasem dla Hayne'a stojącego na gruncie pełnej suwerenności stanów nullifikacja jest jedyną logiczną konsekwencją uznania niekonstytucyjności działań Unii. Zdawał sobie jednak doskonale sprawę, że z punktu widzenia Północy byłoby to aktem rebelii czyniąc siłę jedynym arbitrem w rozstrzygnięciu sporu. Dlatego radykalny punkt widzenia łagodzi procedura zaproponowana przez senatora Karoliny w ostatnim dniu debaty. Postuluje bowiem wprowadzenie do Konstytucji federalnej prawo stanu *wtrącenia się (right of interposition)* dla, jak to ujmuje, *powstrzymania postępu zła* przez stan do czasu, aż Konwencja, zwołana przez Kongres lub 2/3 stanów nie podejmie decyzji<sup>62</sup>. Mimo wszystko stanowiło to rozwiązanie dla nacjonalistów rewolucyjne, bowiem jego przyjęcie byłoby uznaniem supremacji praw stanów, nad władzą federalną. Można jednak zrozumieć genezę takiego bezkompromisowego stanowiska, wobec dwóch lat bezskutecznych zabiegów o zniesienie lub złagodzenie *Tariff of Abomination*. Wobec nieprzejednanej postawy administracji Adamsa, a później Jacksona, Południowcy musieli stworzyć teoretyczną podstawę swego oporu utrzymaną równocześnie, jak chcieli przekonać innych, w ramach konstytucyjnych. Jak powiedział Hayne: *nasi bracia pozostają głusi na nasze skargi i nie chcą nas zwolnić od systemu, który wzbogaca ich, a nas czyni naprawdę biednymi. Dobry Boże! Do czego to przyszło!*<sup>63</sup> Dlatego posunął się do deklaracji, która nie wiadomo, czy była jedynie chwytem retorycznym, czy profetyczną wizją przyszłych wydarzeń mówiąc, że Południowcy w obronie swych praw nie będą sięgać do spleśniałych ksiąg starych praw, lecz *będą zabezpieczać i bronić praw przyznanych im przez przywilej wolności i odniosą zwycięstwo w ich obronie lub zginą w rozpacz*<sup>64</sup>.

Komentując Hayne'a Webster, podobnie jak adwersarz dokonuje służącej wykazaniu słuszności jego stanowiska interpretacji Konstytucji. Podobnie jak on musi więc odnieść się do charakteru Unii. Była ona dla niego wartością wręcz metafizyczną, której bronić należało za wszelką cenę, była wielkim projektem łączącym w czasie wszystkie pokolenia Amerykanów. Unia pod rządami Konstytucji nadała wolności trwałą

<sup>61</sup> R.E. Ellis, *The Union at Risk. Jacksonian Democracy, States' Rights, and the Nullification Crisis*, Oxford and New York 1989, s. 9–10.

<sup>62</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 27...*, s. 182.

<sup>63</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 25...*, s. 54.

<sup>64</sup> *Speech of Mr. Hayne, January 27...*, s. 182.

formę, dając każdemu obywatelowi możliwości odnalezienia się w wielkim wolnym społeczeństwie. W jego optyce budowa doskonalszej Unii i jej wzmocnienie, jakkolwiek demagogicznie by to brzmiało, oznacza wszystko, co przyczynia się do jej umocnienia i utrzymania. Wzrost znaczenia rządu federalnego, program Wewnętrznych Ulepszeń, wspólna polityka gospodarcza prowadzą właśnie do tego celu, który nie może być zrealizowany, gdy górę wezmą partykularyzmy, a interes ogólnonarodowy musi być ważniejszy niż interesy poszczególnych stanów. To bowiem, co proponują Południowcy zmierza do osłabienia Unii i grozi rozpadem. Równocześnie zaprzecza słowom Hayne'a, że protekcyjnistyczna polityka federalna służy interesom Północy i uderza w Południe. Ignorując oczywiste dla wszystkich fakty, we właściwym sobie demagogicznym stylu Webster oświadcza więc: *Nie ma i nigdy nie było zamiarem Północy naruszenie interesów Południa. Interwencja taka nie była celem władzy Rządu i w żaden sposób nie była podejmowana. Te kwestie zawsze były pozostawione polityce wewnętrznej stanów, w którą Rząd Federalny nie chciał ingerować*<sup>65</sup>. Choć wydaje się to zaskakujące, to senator prawdopodobnie wierzył w wypowiedziane przez siebie słowa, uważał bowiem, że stworzony przez taryfy rynek wewnętrzny bardziej przewidywalny i bezpieczny dla producentów bawełny, niż odbiorcy zagraniczni<sup>66</sup>. Jednak zamiast merytorycznej odpowiedzi funduje słuchaczom egzaltowany wykład nacjonalistycznego *credo*: *Wierzę, i wierzę głęboko i szczerze, że Unia Stanów jest podstawą pomyślności i bezpieczeństwa stanów. Jestem Unionistą i w tym znaczeniu Narodowym Republikaninem. Chciałbym wzmocnić więzy, które trzymają nas razem. Daleko od moich pragnień jest dzień, gdy nasz jednoczące i braterskie więzy zostaną przerwane i gdy ta szczęśliwa konstelacja, pod którą osiągnęliśmy taką sławę, rozpadnie się i zatonie, gwiazda za gwiazdą, aż nastanie ciemna noc!*<sup>67</sup>

Analizując problem badania konstytucyjności aktów federalnych za podstawą swego argumentu przyjmuje odrzucenie kontraktowego charakteru Unii, którą od życia powołały nie stany lecz Lud. Trudno jednak przyznać mu prawo do osądzania konstytucyjności działań federalnych. Jeśli więc nie lud, to kto? Oczywiście władza federalna sensu largo, pochodząca bezpośrednio od niego i wyrażająca jego wolę *Któż ma dokonać osądu w sporze pomiędzy Ludem i Rządem* (w tym miejscu z premedytacją nie używa Webster terminu stan – T.T.) – pyta. *Jest to Sir,*

<sup>65</sup> *Speech of Mr. Webster, January 26 and 27...*, s. 89.

<sup>66</sup> M. Dubofsky, *Daniel Webster...*, s. 562.

<sup>67</sup> *Speech of Mr. Webster of Massachusetts [January 20, 1830]*, [w:] *The Webster-Hayne Debate...*, s. 24.

całkowicie proste – odpowiada – że Konstytucja Stanów Zjednoczonych przyznaje samemu Rządowi, przez jego odpowiednią część tę władzę decydowania ostatecznie i rozstrzygająco (...). Jesliby tak nie uczyniono nie posunęlibyśmy się o krok w stosunku do Starej Konfederacji. Odnosząc się do wydarzeń 1807 roku, przywołanych przez Hayne'a wskazuje, że Będąc w pełni przekonani, że prawo dotyczące embargo jest niekonstytucyjne, ludzie (ponownie nie ma tu mowy o stanach – T.T.) byli również przekonani, co do tego, a była to kwestia, w którą naprawdę nie wątpili, że kwestia ta musi zostać rozstrzygnięta przez Trybunały Sądowe Stanów Zjednoczonych<sup>68</sup>. Podobnie jak pozostali nacjonałiści czyni więc Webster z władzy sądów federalnych kluczowy element systemu konstytucyjnego<sup>69</sup>, wyprowadzając z niewielkiej uwagi Hamiltona w 78 numerze *Federalisty* najważniejszy element nacjonalistycznej wykładni Konstytucji. Broniąc pozycji Sądu Najwyższego grzmiał, że przez powołanie federalnej władzy sędziowskiej i supremację prawa federalnego Konstytucja stworzyła *zwornik łuku*, dzięki któremu jest Konstytucją, a nie Konfederacją<sup>70</sup>. Zgodnie z tymi jasnymi i wyraźnymi postanowieniami – kontynuował Webster – Kongres na swej pierwszej sesji uchwalił *Judicial Act*, by w ten sposób w pełni je (zapisy Konstytucji – T.T.) zrealizować i by oddać wszelkie kwestie dotyczące władzy konstytucyjnej ostatecznej decyzji Sądu Najwyższego. Wtedy to, Sir, stał się Rządem<sup>71</sup>. W ten sposób Webster dokonał utożsamienia Południa z doktryną nullifikacji, Północy zaś z Unią i Sądem Najwyższym<sup>72</sup>. Mógł tak oczywiście twierdzić znając linię orzeczniczą Sądu dominującą od ponad ćwierć wieku i faworyzującą władze federalne.

Zwolennicy nullifikacji tymczasem dają prawo indywidualnej oceny konstytucyjności stanom. Nawet, jeśli przyjmiemy, dowodzi, że Unia powołana została przez stany na mocy umowy, to każdy w pojedynkę może interpretować i interpretuje tę umowę, która w równym stopniu wiąże wszystkich i daje im równe prawo do wszystkiego<sup>73</sup>. Przedstawia przy tym Południowców jako tych, którzy owładnięci alternatywą: rząd federalny albo wolność, tę ostatnią rozumieją jako *przedkładanie ich własnych opinii*

<sup>68</sup> *Speech of Mr. Webster, January 26 and 27...*, s. 132.

<sup>69</sup> R.K. Newmyer, *Supreme Court Justice Joseph Story: Statesman of the Old Republic*, Chapel Hill 1985, s. 95, 99.

<sup>70</sup> *Speech of Mr. Webster, January 26 and 27...*, s. 137.

<sup>71</sup> Tamże.

<sup>72</sup> H.W. Sheidley, *The Webster-Hayne Debate: Recasting New England's Sectionalism*, „The New England Quarterly” 1994, vol. 67, nr 1, s. 17.

<sup>73</sup> *Speech of Mr. Webster, January 26 and 27...*, s. 153.

ponad orzeczenie wszystkich pozostałych, ponad prawo, ponad Konstytucję<sup>74</sup>. Wskazywał przy tym, że przyjęcie doktryny nullifikacji jest przyzwoleniem na rozpad Unii za pomocą bezprawnej, rewolucyjnej przemocy, jest, jak to określił, *konstytucyjnym wstrzymaniem administrowania zgodnego z samą Konstytucją przez tych, którzy zostali wybrani i zaprzysiężeni, by to czynić, poprzez bezpośrednią ingerencję w formie prawa stanów na mocy ich suwerennych uprawnień*<sup>75</sup>. Nie mógł oczywiście zaprzeczyć, że Ludowi przysługuje prawo oporu wobec bezprawnych działań władzy i ostatecznie prawo do rebelii, lecz odrzucał twierdzenie, że na gruncie Konstytucji przysługiwało stanom prawo nullifikacji aktów Kongresu. *Nie mogą uznać – mówił – by pod rządami Konstytucji i w zgodzie z nią istniał jakiś tryb, w którym rząd stanowy, jako członek Unii może interweniować i wstrzymać posunięcie ogólnego rządu*<sup>76</sup>.

## Rekapitulacja

Jak nietrudno dostrzec, obie strony sporu stały na zdecydowanie odmiennych i wykluczających się stanowiskach. Obie też zdawały sobie sprawę, że jedynym wyjściem jest polityka faktów dokonanych. Gdy więc inne środki zawiodły Karolina zdobyła się na krok radykalny. 24 listopada 1832 roku miał miejsce wydarzenie, które dojrzewało już od kilku lat – konwencja Południowej Karoliny większością 136 do 26 głosów przegłosowała *Ordinance of Nullification*<sup>77</sup>. Ogłaszano w nim, że rząd Stanów Zjednoczonych nakładając cła zaporowe nadużył swej władzy i naruszył Konstytucję, dlatego są one *nieważne, pozbawione mocy prawnej i nie wiążą ani Stanu, ani jego urzędników, ani obywateli*. Wszystkie zaś przyrzeczenia, umowy obowiązki, których cła były podstawą uznaje się za *całkowicie nieważne i bezwartościowe*<sup>78</sup>. Zaraz potem zdecydowano, że Hayne obejmie urząd gubernatora Karoliny Południowej, zaś w fotelu senatora zastąpi go Calhoun, mający zrezygnować z urzędu wiceprezydenta. Ten ostatni więc przejął do Hayne'a rolę najważniejszego przeciwnika Webstera w senacie. Obaj zaś, wspólnie z Clayem stworzyli słynny triumwirat wpływający na

<sup>74</sup> Tamże, s. 128.

<sup>75</sup> Tamże, s. 125.

<sup>76</sup> Tamże.

<sup>77</sup> R.E. Ellis, *Union at Risk...*, s. 75-76; W.W. Freehling, *The Road to Disunion, Volume I: Secessionists at Bay 1776-1854*, New York 1990, s. 300-301.

<sup>78</sup> *Ordinance of Nullification of South Carolina, November 24, 1832*, [w:] H. Vandenburg Ames (red.), *State Documents...*, s. 171.

politykę państwa przez najbliższe dwie bez mała dekady. Sam Hayne swe ambicje polityczne realizował na polu stanowym, będąc później burmistrzem Charleston, a następnie, aż do swej śmierci w roku 1839 prezesem Linii kolejowych Louisville, Cincinnati i Charleston<sup>79</sup>. Przeszedł jednak do historii przede wszystkim jako adwersarz Webstera, który stał się wkrótce jedną z najważniejszych figur w mitologii politycznej Unii. Jego zasługi dla świadomości narodowej Amerykanów docenił sam Lincoln drugą mowę w debacie nazywając *najlepszą mową, jaka kiedykolwiek została wygłoszona*<sup>80</sup>. W narracji zwycięskich jankesów gloryfikujących Webstera<sup>81</sup> nie mogło być więc miejsca dla jego oponenta, który był jedynie tłem i pretekstem. Gdyby jednak historia potoczyła się inaczej, to Hayne'a uważano by zapewne za jednego z ojców zwycięstwa wolności nad tyranią Północy.

## STRESZCZENIE

Autor analizuje sławną debatę, która miała miejsce w Stanach Zjednoczonych pomiędzy senatorem Danielem Websterem z Massachusetts i senatorem Robertem Y. Hayne z Karoliny Południowej w dniach 19-27 stycznia 1830 roku na temat protekcyjnych taryf celnych. Ta debata konstytucyjna przyniosła pamiętne wypowiedzi dotyczące różnego rozumienia natury Unii, które dominowały na Północy i Południu. Dla Webstera Unia była niepodzielnym efektem woli jednego narodu, dla Hayne'a zaś dobrowolnym kontraktem pomiędzy suwerennymi stanami. Autor przedstawia argumenty Hayne'a na rzecz prawa stanów do anulowania lub unieważnienia prawa federalnego, które stan uzna za niekonstytucyjne i odpowiedź Webstera argumentującego za wyłączną jurysdykcją Sądu Najwyższego. To klasyczne naświetlenie opinii uczestników debaty określiło ramy konfliktów politycznych, które znalazły kulminację w secesji południowych stanów i wojnie pomiędzy obrońcami Unii i zwolennikami Konfederacji.

<sup>79</sup> Na temat późniejszego życia Hayne'a zob.: T.D. Jervey, *Robert Y. Hayne and his times*, New York 1970.

<sup>80</sup> Cyt. za: D. Donald, *Lincoln Simon and Schuster*, New York–London–Toronto–Sydney 1995, s. 270.

<sup>81</sup> W. Fields, *The Reply to Hayne...*, s. 5–8; I. H. Bartlett, *Daniel Webster as a Symbolic Hero*, „The New England Quarterly” 1972, vol. 45, nr 4, s. 484–507.

*Tomasz Tulejski*

**THE WEBSTER-HAYNE DEBATE. THE BEGINNING OF THE NORTH-SOUTH DISPUTE ABOUT THE INTERPRETATION OF THE UNITED STATES CONSTITUTION DURING THE ANTEBELLUM PERIOD**

The Author analyses a famous debate in the United States between Senator Daniel Webster of Massachusetts and Senator Robert Y. Hayne of South Carolina that took place on January 19–27, 1830 on the topic of protectionist tariffs. These constitutional debate gave fateful utterance to the differing understandings of the nature of the American Union that had come to predominate in the North and the South. To Webster the Union was the indivisible expression of one nation of people, but to Hayne was the voluntary compact among sovereign states. The Author presents Hayne's argument for states' right to nullify, or invalidate, any federal law which that state has deemed unconstitutional, and Webster response for Supreme Court jurisdiction. Their classic expositions of their respective views framed the political conflicts that culminated at last in the secession of the Southern states and war between advocates of Union and champions of Confederacy.

**KEY WORDS:** *Hayne, Webster, United States Constitution, secession, nullification*

**Bibliografia**

- Barnett R., *The Original Meaning of The Judicial Power*, Boston University Working Paper 03-18.
- Bartlett I.H., *Daniel Webster as a Symbolic Hero*, „The New England Quarterly” 1972, vol. 45, nr 4.
- Calhoun J.C., *Union and Liberty. The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Indianapolis 1992.
- Donald D., *Lincoln Simon and Schuster*, New York–London–Toronto–Sydney 1995.
- Dubofsky M., *Daniel Webster and the Whig Theory of Economic Growth: 1828–1848*, „The New England Quarterly” 1969, vol. 42, nr 4.
- Ellis R.E., *Aggressive Nationalism. McCulloch v. Maryland and the Foundation of Federal Authority in the Young Republic*, Oxford 2007.
- Ellis R.E., *The Union at Risk. Jacksonian Democracy, States' Rights, and the Nullification Crisis*, Oxford–New York 1989.
- Fields W., *The Reply to Hayne: Daniel Webster and the Rhetoric of Stewardship*, „Political Theory” 1983, vol. 11, nr 1.
- Freehling W., *The Road to Disunion, Volume I: Secessionists at Bay 1776–1854*, New York 1990.
- Freehling W.W., *Prelude to Civil War. The Nullification Controversy in South Carolina, 1816–1836*, New York and London 1966.
- Gordon D. (red.), *Secession, State & Liberty*, New Brunswick and London 1998,
- Hall K.L., Patrick J.J., *The Pursuit of Justice. Supreme Court Decisions that Shaped America*, Oxford 2006.

- Howe D.W., *What Hath God Wrought. The Transformation of America, 1815–1848*, Oxford 2007.
- Jefferson T., *The Works of Thomas Jefferson, (Correspondence and Papers 1816–1826)*, New York 1905, XII.
- Jervey T.D., *Robert Y. Hayne and his times*, New York 1970.
- Koch A., Ammon H., *The Virginia and Kentucky Resolutions. An Episode in Jefferson's and Madison's Defense of Civil Liberties*, „The William and Mary Quarterly” 1948, vol. 5, nr 2.
- McDonald F., *States' Rights and the Union. Imperium in Impero, 1776–1876*, Lawrence 2000.
- McManus E.J., Helfman T., *Liberty and Union: A Constitutional History of the United States*, New York and London 2014.
- Newmyer R.K., *John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court*, Baton Rouge 2001.
- Newmyer R.K., *Supreme Court Justice Joseph Story: Statesman of the Old Republic*, Chapel Hill 1985.
- Parrington V.L., *Główne nurty myśli amerykańskiej. Romantyczna rewolucja w Ameryce 1800–1860*, przekł. H. Katz, Warszawa 1970.
- Peterson M.D., *The Great Triumvirate: Webster, Clay, and Calhoun*, New York and Oxford 1987.
- Purcell E.A. Jr., *Evolving Understandings of American Federalism: Some Shifting Parameters*, 50 New York Law School Review 2006.
- Read J.H., *Living, Dead, and Undead: Nullification Past and Present*, „American Political Thought” 2012, vol. 1, nr 2.
- Sheidley H. W., *The Webster-Hayne Debate: Recasting New England's Sectionalism*, The New England Quarterly, vol. 67, nr 1 (Mar., 1994).
- Sheidley H. W., *The Webster-Hayne Debate: Recasting New England's Sectionalism*, „The New England Quarterly” 1994, vol. 67, nr 1.
- Smith C. R., *Daniel Webster and the Oratory of Civil Religion*, Columbia and London 2005.
- Taylor J., *Tyranny Unmasked*, Indianapolis 1992.
- The Virginia and Kentucky Resolutions of 1798 and '99. With Jefferson's Original Draught Thereof. Also, Madison's Report, Calhoun's Address, Resolutions of the Several States in Relation to State Rights. With Other Documents in Support of the Jeffersonian Doctrines of '98*, Washington 1832, vol. 265.
- The Webster-Hayne Debate on the Nature of the Union*, Indianapolis 2000.
- Tomza A., *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Od pasywizmu do aktywizmu sądowego*, Łódź 2016.
- Tulejski T., *Kontraktualizm versus federalizm. Argument konstytucyjnoprawny Johna Caldwela Calhouna w okresie kryzysu nullifikacyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, XCVII.
- Vandenburg Ames H. (red.), *State Documents on Federal Relations: The States and the United States*, Philadelphia 1906.
- Webster D., *The Works of Daniel Webster*, Boston, 1866, III.
- Wilson L. Major, „Liberty and Union”: *An Analysis of Three Concepts Involved in the Nullification Controversy*, „The Journal of Southern History” 1967, vol. 33, nr 3.
- Wilson W., *Division and Reunion, 1829-1889*, New York and London 1893,
- Wolfe Ch., *The Rise of Modern Judicial Review. From Constitutional Interpretation to Judge-made Law*, Lanham 1994.
- Zavodnyk P., *The Age of Strict Construction. A History of the Growth of Federal Power, 1789–1861*, Washington 2007.

Kinga Wojtas

## **Catch-all – czy można oprzeć się tendencjom? Partie węgierskiej mniejszości narodowej w Rumunii i na Słowacji**

SŁOWA KLUCZOWE:

*Partie mniejszości narodowych, partie catch-all, Słowacja, Rumunia, mniejszość węgierska*

VARIA

Partie mniejszości narodowych to stały element wielu systemów partyjnych. Poświęcone im prace najczęściej koncentrują się na wyjątkowości tych organizacji, podkreślając, zgodnie zresztą z wynikami badań Michaela Lavera'a i Bena Hunt'a<sup>1</sup>, ich „nieporównywalność”, czy specyficzny wymiar programowy. W przypadku partii mniejszości pojawia się bowiem trudność ze wskazaniem wspólnych cech modelu-rodziny ducha partyjnego (nawiązując do koncepcji Klaus von Beyma)<sup>2</sup>, jak to można zrobić w przypadku innych grup partyjnych – socjaldemokratycznych, chadeckich, czy ekologicznych. Niniejszy tekst, z jednej strony, wpisuje się w ten trend i zakłada pewną anachroniczność partii mniejszości – ich odporność na zmiany, które dotyczą współczesne partie polityczne. Z drugiej strony, bierze pod uwagę, że przekształcenia tych partii, zgodnie z uniwersalnymi trendami jednak mogły mieć miejsce i posługując się materiałem empirycznym weryfikuje tezę, że **partie mniejszości węgierskiej na Słowacji i w Rumunii oparły się tendencji catch-all**. Teza ta, ze względu na częste definiowanie partii mniejszości przez pryzmat zaplecza wyborczego – grupy etnicznej (narodowej), jako reprezentowanej i docelowej ma więc nieco przewrotny

<sup>1</sup> M. Laver, B. Hunt, *Policy and party competition*, New York 1992, cyt. za: A. Ware, *Political Parties and parties system*, Oxford 1996, s. 40.

<sup>2</sup> K. von Beyme, *Political parties in Western democracies*, Farnham 1985.



charakter. Model *catch-all* zakłada bowiem przełamywanie przez partie ograniczeń samoidentyfikacyjnych grup społecznych w walce o głosy. Testowanie tej tezy pozwoli uchwycić intensywność siły oddziaływania, czy też atrakcyjności kirchheimerowskiego modelu *catch-all* (ujmującego zmiany organizacyjne, funkcjonalne, wyborcze, które zaszły wśród partii w II poł. XX wieku)<sup>3</sup>, traktowanego jako uniwersalna tendencja i dotycząca nie tylko stabilnych demokracji zachodnioeuropejskich. Jak bowiem wskazuje Ingrid von Biezen, w ramach cyklu życia partii (*life-cycle scenario*)<sup>4</sup>, partie polityczne nowych demokracji mogą omijać pewne stopnie rozwoju (np. etap partii masowej) i wykonywać „ewolucyjny skok”<sup>5</sup>. Oznacza to, iż pewien typ partii powstanie w danym okresie niezależnie od momentu, w którym ugrupowania rozpoczęły swe funkcjonowanie. Sprawdzenie czy partie mniejszości, które zgodnie z definicją powinny raczej być odporne na strategię *catch-all*, w praktyce nie poddają się tym zmianom, będzie tu interesującym komentarzem pokazującym siłę tego zjawiska. Ze względu na ograniczony rozmiar tekstu, obserwacja van Biezen zostanie uznana za wystarczające uzasadnienie, zastosowania modelu charakteryzującego systemy partyjne zachodnich demokracji do analizy obszaru postkomunistycznego, i co więcej, pominięcia konstatacji samego Kirchheimera (sprzed ponad 50 lat), że partia *catch-all* może powstać tylko na bazie partii masowej.

Analizie poddano partie mniejszości węgierskiej w Rumunii i na Słowacji – wyboru dokonano ze względu na ich relewancję systemową – są to partie dysponujące potencjałem koalicyjnym i stanowiące stały element rywalizacji partyjnej na poziomie parlamentarnym w interesującym nas okresie – po upadku rządów komunistycznych do ostatnich wyborów parlamentarnych w 2016 r. Oznacza to, że są one poddane analogicznym procesom jak ugrupowania ogólnokrajowe w tych państwach, co uzasadnia też weryfikowanie tezy w oparciu o ich badania.

Przyjęto następującą strukturę artykułu: na początku zostanie przedstawiona definicja partii mniejszości narodowych, następnie zostaną zaprezentowane wyniki wyborów oraz, co kluczowe, przetestowana zostanie specyfika funkcjonowania partii mniejszości węgierskiej w Rumunii i na Słowacji w odniesieniu do cech modelu partii *catch-all*. Podjęta zostanie również próba wyjaśnienia ewentualnych odmienności w wykorzystaniu strategii *catch-all* przez badane partie.

<sup>3</sup> O. Kirchheimer, *Political parties and political development*, Princeton 1966.

<sup>4</sup> I. van Biezen, *On the theory and practice of party formation and adaptation in new democracies*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, s. 152.

<sup>5</sup> G. Smith, *Transitions to liberal democracy*, [w:] S. Whitefield (red.), *The new institutional architecture of Eastern Europe*, London 1993, s. 8.

Ze względu na rozmiar artykułu nie zostaną zaprezentowane, lub będą zmarginalizowane, wątki dotyczące: debaty na temat definiowania partii politycznych mniejszości narodowych i etnicznych oraz różnic między tymi kategoriami, wspomnianego już zastosowania teorii służących wyjaśnianiu zjawisk w ustabilizowanych demokracjach do badania obszaru środkowoeuropejskiego, czy też samej debaty na temat modelu *catch-all*<sup>6</sup>.

## Partie mniejszości – definicja

Definiowanie partii etnicznych można podzielić na trzy grupy: pierwsza, odwołuje się do ich zaplecza wyborczego i nazywa tak ugrupowania, które reprezentują interesy grupy etnicznej<sup>7</sup>. Druga, łączy kwestię elit i programową: partie etniczne to „organizacje posiadające zinstytucjonalizowane prawo rywalizacji w lokalnych lub narodowych wyborach; większość z ich przywódców i członków identyfikuje się z niedominującą grupą etniczną, a ich platforma wyborcza zawiera żądania i program o etnicznym lub kulturowym charakterze”<sup>8</sup>. Trzecia, to ujęcia definiujące partie etniczne w kategoriach odnoszących się do tego, jak przedstawiają się one propagandowo i podkreślające ich opozycyjność wobec partii ogólnokrajowych. Partie etniczne to „partie, które otwarcie przedstawiają się wyborcom jako obrońcy interesów jednej grupy etnicznej (lub zbioru grup) i wyłączają inną grupę (lub inne grupy), co staje się osią ich strategii mobilizacyjnej”<sup>9</sup>. Kluczowe dla tego ostatniego ujęcia jest zbudowanie dychotomii „my i oni” – ekskluzywne podejście do jednej lub wielu grup etnicznych. Podejście to koncentruje się więc na strategii komunikacyjnej partii, a nie na jej zapleczu wyborczym.

W niniejszym tekście partie mniejszości są definiowane, nawiązując do pierwszej i drugiej grupy ujęć, jako ugrupowania, które uzyskują

<sup>6</sup> O aplikacji modelu *catch-all* do obszaru środkowoeuropejskiego: M.G. Roskin, *The Emerging Party Systems of Central and Eastern Europe*, „East European Quarterly” 1992, nr 27.

<sup>7</sup> Na ten temat: S. Mozzaffar, J. Scarritt, *Why are there so few ethnic parties in Africa?*, tekst zaprezentowany na konferencji Quebec City Canada (1–5 August 2000).

<sup>8</sup> D.L. van Cott, *Institutional Change and Ethnic Parties in South America*, „Latin American Politics and Society” 2003, nr 45, s. 3. Szerzej o definiowaniu partii mniejszości narodowych: K. Wojtas, *Reprezentacja – organizacje społeczne i polityczne mniejszości*, [w:] K. Wojtas (red.), *Reprezentacja mniejszości niemieckiej w wybranych państwach Europy Środkowej*, Warszawa 2016, s. 9–32.

<sup>9</sup> K. Chandra, D. Metz, *A New Cross-National Database on Ethnic Parties*, Annual Meeting of the Midwestern Political Science Association, Chicago 2001.

poparcie od jednej, jednolitej strony narodowego rozłamu socjopolitycznego<sup>10</sup> oraz większość przywódców i członków identyfikuje się z nie-dominującą grupą etniczną, a ich platforma wyborcza zawiera żądania i program o etnicznym lub kulturowym charakterze.

Określenia partia mniejszości narodowej i etnicznej będą tu stosowane wymiennie – po pierwsze, celem artykułu nie jest zabierania głosu w debacie o narodach i grupach etnicznych, a po drugie wybór materiału empirycznego (partie mniejszości węgierskiej) eliminuje wątpliwości metodologiczne.

## Partie mniejszości węgierskiej w Rumunii i na Słowacji

Należy podkreślić, że Węgrzy na Słowacji stanowią największą i najlepiej zorganizowaną mniejszość narodową (w 1994 r. Słowację zamieszkiwały 568 714 osoby deklarujące narodowość węgierską, a w 2001 r. 520 528 co stanowiło 9,7% obywateli, w 2011 r. 458 467 osób (8,5% populacji)<sup>11</sup>. Węgierska mniejszość na Słowacji w badanym okresie była reprezentowana przez Partię Koalicji Węgierskiej (SMK) i Most-Hid (MH). Ta pierwsza organizacja powstała w 1998 r. z koalicji trzech sił węgierskich i przyjęła właśnie nazwę SMK (od 2012 r., nosi nazwę Partia Wspólnoty Węgierskiej (Strana maďarskej komunity – Magyar Közösség Pártja). Cechą charakterystyczną partii Węgrów na Słowacji jest, deklarowane od początku funkcjonowania, otwarcie na pozawęgierski elektorat<sup>12</sup>. Drugim węgierskim podmiotem jest Most-Hid, utworzony przez secesjonistów z SMK i który od 2009 r. stał się dominującym reprezentantem tej narodowości i zajął miejsce SMK w Radzie Narodowej. Analiza partii mniejszości węgierskiej będzie się koncentrować na okresie po 1998 r., kiedy to odsunięto Vladimira Mečiara od władzy (tabela 1).

Partią reprezentującą interesy mniejszości węgierskiej na terenie drugiego badanego tu państwa jest Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (UDMR, *Uniunea Democrată Maghiară din România-Româniai Magyar Demokrata Szövetség*) (tab. 2). Węgrzy w 2011 r. stanowili 6,5% mieszkańców Rumunii<sup>13</sup>. Podobnie jak w przypadku Węgrów na Słowacji,

<sup>10</sup> D. Horowitz, *Ethnic group in conflict*, University of California Press 1985, s. 293.

<sup>11</sup> <http://spectator.sme.sk/c/20042646/census-fewer-hungarians-catholics-and-slovaks.html>, 15.04.2015.

<sup>12</sup> P. Bajda, *Elity polityczne Słowacji. Kręta droga do nowoczesnego państwa*, Warszawa 2010, s. 40.

<sup>13</sup> <http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/alte/2012/Comunicat%20DATE%20PROVIZORII%20RPL%202011.pdf> (dostęp: 14.04.2017).

ich liczba spada – w 1992 roku 7,1% obywateli deklaroowało narodowość węgierską<sup>14</sup>.

**Tabela 1.** Wyniki partii mniejszości węgierskiej w wyborach do Rady Narodowej Słowacji w latach 1990–2016

	1990		1992		1994		1998		2002		2006		2010		2012		2016	
	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc
SMK	8,6	14	7,4	14	10,2	17	9,1	14	11,2	20	11,7	20	4,3	–	4,28	–	4,04	–
MH	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8,1	14	6,9	13	6,5	11

Źródło: statistics.sk.

**Tabela 2.** Wyniki wyborów UDMR do Izby Deputowanych w Rumunii w latach 1990–2012

1990		1992		1996		2000		2004		2008		2012		2016	
%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc	%	miejsc
7,2	29	7,5	27	6,6	25	6,8	27	6,2	22	6,2	22	5,1	18	6,2	21

Źródło: Biroul Electoral Central.

## Model catch-all a partie mniejszości węgierskiej

Punktem odniesienia dla analizy funkcjonowania partii mniejszości na Słowacji i w Rumunii, jest przedstawiony w 1966 r. przez Otto Kirchheimera, model partii *catch-all*<sup>15</sup>. Charakteryzuje on ugrupowania, które porzucają ograniczenia klas, religii, wspólnoty socjokulturowej i koncentrują się na reprezentacji jak najszerzych rzesz wyborców. Partię *catch-all* cechuje znaczna redukcja bagażu ideologicznego, wzmocnienie roli centrum partyjnego, spadek znaczenia indywidualnych członków, rezygnacja z szukania klasowej identyfikacji oraz proces zabezpieczenia kontaktu z różnorodnymi grupami interesu<sup>16</sup>. W niniejszym tekście,

<sup>14</sup> O pojawiających się wyjaśnieniach spadku liczebności Węgrów na Słowacji i w Rumunii, K. Wojtas, *Partie etniczne Europy Środkowej w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Etnicyzacja systemów partyjnych?*, [w:] M. Drzonek, M. Musiał-Karg, A. Wołek (red.), *Ćwierć wieku polityki lokalnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2017, s. 73–100.

<sup>15</sup> W polskiej literaturze model ten bywa nazywany „partią wszystkich”, por. E. Nalewajko, *Protopartie i protosystem. Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*, Warszawa 1997, s. 22.

<sup>16</sup> O. Kirchheimer, *The Transformation of West European Party Systems*, [w:] J. LaPalombara, M. Weiner (red.), *Political Parties and Political Development*, New York 1966,

w celu prześledzenia podatności partii mniejszości na strategię *catch-all*, wykorzystany zostanie schemat porządkujący ewolucję organizacyjną, programową i funkcjonalną partii (kadrowych, masowych, *catch-all* i kartelowych), stworzony przez Petera Mair'a<sup>17</sup> (kategorie tabela 3).

**Tabela 3.** Występowanie elementów modelu *catch-all* w funkcjonowaniu partii SMK i Most-Hid na Słowacji oraz UDMR w Rumunii

Charakterystyka	Partie catch-all	Słowacja	Rumunia
Poziom dystrybucji politycznych zasobów:	Słabo ukierunkowany	Tak	Nie
Podstawowe cele polityczne:	Poprawa szeroko rozumianej sytuacji społecznej	Tak	Nie
Podstawa partyjnej rywalizacji:	Efektywność polityczna	Tak	Tak
Sposoby wyborczej rywalizacji:	Konkurencyjność	Tak	Nie
Sposoby partyjnej organizacji kampanii:	Zaangażowanie pracy własnej i kapitału	Tak	Tak
Źródła finansowych zasobów:	Kombinacja wielu rodzajów źródeł (dotacje państwowe, darowizny od grup interesu)	Tak/g.i – nie	Tak/g.i. – nie*
Relacje między szeregowymi członkami a elita partyjną:	Ruch ku dołowi – elita organizuje aktywność szeregowych członków	Tak	Nie
Charakter członkostwa	Członkostwo otwarte dla wszystkich (heterogeniczne) stanowi prawo, ale nie obowiązek; najważniejsza jest indywidualna identyfikacja członków	Tak	Nie
Kanały partyjnej komunikacji:	Partia walczy o dostęp do pozapartyjnych kanałów komunikacyjnych	Tak	Tak
Miejsce partii między społeczeństwem obywatelskim a państwem	Partia jako gracz i pośrednik między społeczeństwem a państwem	Nie	Nie
Styl reprezentacji:	Przedsiębiorca	Nie	Nie

\*g.i. – darowizny od grup interesu

Źródło: opracowanie własne.

s. 190, cyt. za: P. Mair, *Party Systems Change Approaches and Interpretations*, Oxford 1997, s. 37.

<sup>17</sup> Tamże.

Aby sprawdzić czy, lub w jakim stopniu, SMK, a następnie Most-Híd, a także UDMR, przyjęły strategię *catch-all*, analizie poddano ich programy wyborcze, elektoraty, zaplecze członkowskie oraz źródła finansowania. Program partyjny był tu szczególnie istotny, gdyż pozwalał określić czy partia polityczna upatruje swojej roli jako reprezentanta partykularnej grupy społecznej – tu mniejszości węgierskiej, czy też walczy o wyborców spoza tej grupy. Poniżej, kolejno przeanalizowano czynniki pojawiające się w zestawieniu autorstwa Mair'a.

Poziom dystrybucji politycznych, zasobów zgodnie z założeniami Kirchaimera, w modelu *catch-all* jest słabo ukierunkowany, co odróżnia go od poprzedniego etapu ewolucji partii politycznych, jaki stanowiły partie masowe. Tu, korzyści płynące z realizacji celów partii są słabiej ukierunkowane, a nie tak jak w przypadku partii masowych względnie ukierunkowane<sup>18</sup> w stronę konkretnej grupy społecznej (np. robotników, czy rolników). Innymi słowy *catch-all* tworzą ogólny program polityki krajowej. Analizując partie mniejszości narodowych, należałoby oczekiwać, w zakresie dystrybucji politycznych zasobów, nawet mocniejszego niż „względne” ukierunkowania w stronę członków grupy etnicznej. Podobnie z drugim czynnikiem, jakim są podstawowe cele polityczne – można by się spodziewać, zgodnie z przywoływanymi powyżej definicjami, że partie te będą reprezentować interesy i działać w imieniu partykularnej grupy społecznej, a nie jak zakłada model, działać na rzecz szeroko rozumianej poprawy sytuacji społecznej<sup>19</sup>. Gdy jednak odniesiemy te dwa aspekty celów i korzyści płynących z funkcjonowania partii do ugrupowań węgierskich, uzyskamy interesujący obraz.

Jako przykład celu funkcjonującej na Słowacji SMK, który byłby ukierunkowany i przynoszący korzyści wyłącznie mniejszości węgierskiej, można wskazać tylko ustawę o języku, przyjętą w ramach polityki koalicyjnej współtworzonego przez Węgrów gabinetu Ivety Radicovej 2010–2012<sup>20</sup>. Ustawa o języku obniżała współczynnik, wynikający z regulacji Rady Europy<sup>21</sup>, dający mniejszościom prawo do posługiwania

<sup>18</sup> P. Mair, *Party Systems...*, s. 109.

<sup>19</sup> W 1992 roku (zatem przed zasadniczą zmianą roli UDMR w systemie partyjnym, jakim było wejście na stałe do rywalizacji na poziomie gabinetowym i stanie się elementem koalicji gabinetowych – K.W.) Steven D. Roper argumentował, że obecność min. UDMR w ramach Konwencji Demokratycznej hamowała możliwość przyjęcia przez nią strategii *catch-all*, tamże.

<sup>20</sup>

<sup>21</sup> Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

nia się językiem narodowym w szkole, sądzie, czy administracji z 20% do 15%<sup>22</sup>.

Pozostałe działania SMK, a następnie Most-Hid miały zdecydowanie charakter bardziej ogólny, pro-demokratyczny, obywatelski, decentralizacyjny (ale nie postulowano autonomii<sup>23</sup>). Partia podkreślała znaczenie socjalizacji, wielokulturowości i działań inkluzyjnych. Wielki nacisk kładziono na edukację w zakresie praw człowieka, w miejsce pielęgnowania dumy narodowej<sup>24</sup>. Ten wybór haseł to świadoma strategia SMK, by nie drażnić Słowaków i móc zapomnieć o konfrontacyjnej polityce Meciarów wobec mniejszości.

Należy także podkreślić, że decyzja o większym otwarciu partii na elektorat poza etniczny była odpowiedzią na zainteresowanie słowackich wyborców. To, że na partię węgierską zaczęli głosować Słowacy wynikało z postrzegania jej jako jednej z najbardziej stabilnych sił po prawej stronie sceny politycznej<sup>25</sup>. Widoczny był wzrost poparcia dla SMK, w pierwszych dwóch wyborach po „dokończeniu transformacji” – w 2002 r. i 2006 r. – słowackie głosy były wyrazem niezadowolenia z polityki partii niewęgierskich rządzących w latach 1998-2002<sup>26</sup>, mimo że przecież SMK współtworzyła te gabinety. Zarysowała się tu specyficzna rola SMK jako partii ogniskującej głos protestu. Trzeba też pamiętać, że w tym okresie struktury SMK były zamknięte na Słowaków. Lider Bela Bugár stwierdził, że „chcemy pokazać, że nie jesteśmy wyłącznie etniczną partią, ale nie przez kooptację Słowaków na listy wyborcze, ale poprzez działanie”<sup>27</sup>. Zatem już w 2002 r. Bugár

<sup>22</sup> <http://zw.lt/opinie/abel-ravas-z-sa-problemy-ale-mamy-dwujezyczynosc-w-roznych-aspektach-zycia/> (dostęp: 15.04.2017).

<sup>23</sup> <http://www.cceidentity.eu/database/manifestoescon/most-h-d-bridge> (dostęp: 27.02.2017).

<sup>24</sup> Badacze z EUROPEUM Institute for European Policy, prezentują odmienne stanowisko, twierdząc, że można było mieć wrażenie, że to partia wyłącznie koncentrująca się na kwestiach mniejszości ([www.cceidentity.eu/database/manifestoescon/most-h-d-bridge](http://www.cceidentity.eu/database/manifestoescon/most-h-d-bridge)). Przyjęcie jednak tej interpretacji, oznaczałoby, że mamy do czynienia z paradoksalnym typem zachowań wyborczych Słowaków – mielibyśmy przykład partii, która nie zabiega o wyborców z poza grypy etnicznej, a na którą mimo to głosują Słowacy. Należy przypomnieć, że Bela Bugár, lider Mostu, wielokrotnie podkreślał troskę o prawa wszystkich mniejszości etnicznych, także konsultacje programu z większością Słowacką, por. <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2012/kandidati/rozhovory/1329604757.txt> (dostęp: 27.02.2017).

<sup>25</sup> G. Meseznikov, *Vnutropoliticky vyvoj a system politickych stran*, [w:] M. Kollar, G. Meseznikov (red.), *Slovensko 2002. Suhrnna sprava o stave spolocnosti*, Bratislava 2002, s. 64.

<sup>26</sup> V. Krivy, *Vysledky parlamentarnych volieb 2002*, [w:] M. Kollar, G. Meseznikov (red.), *Slovensko 2002...*, s. 149.

<sup>27</sup> Cyt. za: G. Meseznikov, *Vnutropoliticky vyvoj...*, s. 64.

myślał o strategii *catch-all* mimo, że nie zdecydowano się jeszcze zaprosić kandydatów niebędących Węgry (ostatecznie jednak „niebiorące” miejsca na listach wyborczych obsadzili Słowacy)<sup>28</sup>.

Po widocznym w 2002 r. zainteresowaniu ze strony Słowaków SMK, w 2006 r. partia ta zaczęła nazywać Słowację państwem wielokulturowym, a o sobie mówić partia „ogólnosłowacka”<sup>29</sup>. Przed wyborami w 2010 roku, nie SMK, ale Most-Híd (tab. 1) reprezentował to stanowisko, co wynikało z ciągłości personalnej przywództwa w tych ugrupowaniach – lider SMK Bela Bugara, stał się szefem MH<sup>30</sup>. Przed wyborami w 2010 r. w programie MH widoczna była troska o prawa wszystkich mniejszości etnicznych, przeprowadzono także konsultacje haseł z większością słowacką. Należy pamiętać o próbach przyciągnięcia przez MH wyborców romskich<sup>31</sup> (brakuje jednak danych ilościowych na temat zachowań wyborczych tej, najtrudniejszej do badania, grupy etnicznej Słowacji). Partia ta była też przeciwna polityce zaostrażania konfliktów, co było reakcją na politykę Orbana (możliwość uzyskania podwójnego obywatelstwa dla członków mniejszości węgierskiej)<sup>32</sup>.

Przedterminowe wybory w 2012 r., oprócz utrzymania stanu posiadania przez MH – partia straciła tylko jednego posła (tab. 1), przyniosły kontynuację linii programowej otwartej na wyborców niewęgierskich. W części programu poświęconej mniejszościom narodowym, Most-Híd proponował przyjęcie jednej nowej ustawy na temat statusu mniejszości<sup>33</sup>. Także parlamentarna reprezentacja tego ugrupowania miała charakter dwunarodowy.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> J. Marušiak, *Strana maďarskej koalície – analýza volebného programu*, <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2006/analzy/1150136999.txt> (dostęp: 26.02.2017).

<sup>30</sup> SMK po 2006 r. zmieniła swój stosunek do kwestii zniesienia Dekretów Benesza – nawiązywała do stanowiska Victora Orbana, w czym należy upatrywać zbliżenia SMK do Fidesz, co ostatecznie przyniosło w 2009 r. rozłam w reprezentacji Węgrów i podział na bardziej nacjonalistyczną SMK i „między-etniczny” Most-híd. Już w tym okresie widoczny stał wewnętrzny spór partii o jej etniczny charakter, którego wyrazem była też zmiana lidera – Bugara w 2007 r. zastąpił Pál Csáky.

<sup>31</sup> [www.ceeidentity.eu/database/manifestoescoun/most-h-d-bridge](http://www.ceeidentity.eu/database/manifestoescoun/most-h-d-bridge) (dostęp: 10.04.2017).

<sup>32</sup> P. Włoczyk, M. Janik, *Orban rozdaje paszporty ponad dwu milionom Węgrów*, „Gazeta Prawna” 27.05.2010.

<sup>33</sup> G. Mesežnikov, *Analýzy volebných programov – politický systém, demokratické inštitúcie a právny štát*, <http://www.ivo.sk/6716/sk/aktuality/g-meseznikov-analzy-volebnych-programov-politicky-system-democraticke-institutie-a-pravny-stat>.



W 2016 r. 8 mandatów z 11 zdobytych przez MH, przypadło osobom o narodowości węgierskiej, a pozostałe Słowakom<sup>34</sup>. Jeśli rozważamy kwestię dystrybucji politycznych zasobów i korzyści dla elity partyjnej, widoczne było więc oddanie części pola Słowakom. Natomiast z 25 programowych haseł, jedynie 2 były związane ze statusem mniejszości węgierskiej (wsparcie do nauczania języka i promowania kultury) – nie wspomina się tu jednak o konkretnej węgierskiej mniejszości, ale o mniejszościach<sup>35</sup>.

Gdy analizujemy wątek ukierunkowania celów i poziomu dystrybucji politycznych zasobów rumuńskiego UDMR, zauważyć musimy odmienną sytuację – partia ta była i jest skoncentrowana na reprezentowaniu interesów mniejszości. Na początku lat 90. było to związane z intensywnością konfliktu narodowego, którego dowodem była obecność nacjonalistycznych Partii Wielkiej Rumunii i Partii Jedności Narodowej Rumunów w koalicji gabinetowej. Także czas pierwszej prezydentury Iona Iliescu w latach 1990–1996 cechował wyraźnie antywęgierski kurs, a władze przeważnie ignorowały postulaty UDMR<sup>36</sup> (co warto przypomnieć, do 1998 r., charakteryzowało też Słowację). Dochodziło nawet do zamieszek. Dlatego też uwaga UDMR koncentrowała się na prawach mniejszości (szczególnie językowych, jak stworzenie wydziału z wykładowym językiem węgierskim w Klużu). Stymulowało to także Węgrów do głosowania – elektorat UDMR charakteryzował się najwyższą mobilizacją, ale i najwyższym poziomem lojalności. Sytuacja sprzyjała podtrzymywaniu tej mobilizacji – dopiero w 2010 r. (Węgrzy byli wtedy języczkiem u wagi koalicji) skutkiem decentralizacji systemu edukacji, wprowadzono nazwy węgierskie (ulic i miast)<sup>37</sup>. W 2010 r. UDMR podjął działania na rzecz polepszenia wizerunku mniejszości węgierskiej w Rumunii<sup>38</sup>. Ten ostatni element jednak nie był początkiem działań analogicznych jak na Słowacji, które mogłyby przynieść poszerzenie zaplecza wyborczego o wyborców niewęgierskich, ale chęci znormalizowania

<sup>34</sup> <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=poslanci/kluby/klub&ID=45>.

<sup>35</sup> [www.cceidentity.eu/database/manifestoescoun/most-h-d-bridge](http://www.cceidentity.eu/database/manifestoescoun/most-h-d-bridge) (dostęp: 10.04.2017).

<sup>36</sup> M. Nowakowski, *Sytuacja mniejszości węgierskiej w Rumunii*, [w:] A. Łabuszewska (red.), *Konflikty etniczne w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej*, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_6\\_0.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_6_0.pdf), s. 37.

<sup>37</sup> W 2008 r. ratyfikowano Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy.

<sup>38</sup> D. Kasprovicz, „Europejskimi oczami, z transylwańską duszą” – etnoregionalizm Unii Demokratycznej Węgrów (UDMR) w Rumunii, „*Annales Universitatis Paedagogicae*” 2013/IX, s. 45–46.

relacji międzyetnicznych. O działaniu skoncentrowanym na mniejszości, wbrew charakterystyce modelu *catch-all*, świadczy również postulat autonomii (pojawiający się w programach wyborczych w latach 1996, 2000, 2004) lub decentralizacji w roku 2004 i 2008<sup>39</sup>. W programie UDMR widoczny był bowiem spór o to jaki charakter ma obrać ta autonomia – ścierali się przeciwnicy<sup>40</sup> dochodzenia do autonomii poprzez stopniową decentralizację i autonomię kulturalną, ze zwolennikami reformy konstytucyjnej i autonomii terytorialnej<sup>41</sup>. Niezależnie od prezentowanej opcji widoczna tu była koncentracja uwagi na terenach, gdzie Węgrzy dominowali (Harghita i Covasna). Także hasła tak generalne, jak wsparcie integracji z UE, należy interpretować jako działanie mające przynieść korzyści mniejszości – UDMR uznawał, że integracja to regionalizacja i że państwo narodowe jest niezdolne do ochrony interesów mniejszości etnicznych, podobnie jak niezdolne jest do ochrony przed zagrożeniami związanymi z globalizacją, czy kryzysami ekonomicznymi<sup>42</sup>. Warto też zauważyć, że Węgrzy rumuńscy byli lojalni wobec państwa – w programach pojawia się dbałość o zachowanie rumuńskiej (!) tożsamości narodowej w strukturach Unii. To ukierunkowanie się, w zakresie dystrybucji zasobów i celów, w stronę mniejszości węgierskiej stało się szczególnie widoczne przed wyborami w 2016 r. – podkreślano wagę odbudowy relacji z Orbanem i plany autonomii kulturalnej<sup>43</sup>.

Należy przypomnieć, że od 1996 r. przedstawiciele UDMR współtworzą koalicje gabinetowe – zarówno z Socjaldemokratyczną Partią Rumunii (PDS)<sup>44</sup>, jak i z centroprawicą, w ramach dwublokowej rywalizacji<sup>45</sup>. Pokazuje to, że rola partii piwotalnej w systemie partyjnym Rumunii pozwalała UDMR zachowywać swój narodowy charakter i realizować cele. Dlatego też można uznać, że poprawa sytuacji społecznej, stanowiąca element konstytuujący model *catch-all*, w planach UDMR, mogła się pojawiać przy okazji działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji

<sup>39</sup> Tamże, s. 48.

<sup>40</sup> Spór ten doprowadził ostatecznie do podziału w ramach partii, por. K. Wojtas, *Partie etniczne...*, s. 73–100.

<sup>41</sup> J. Birnir, *Ethnicity and Electoral Politics*, Cambridge 2007, s. 125.

<sup>42</sup> Our Union, Our Europe, deklaracja przyjęta przez delegatów UDMR 25 kwietnia 2009 w Klużu.

<sup>43</sup> D. Kasprovicz, „Europejskimi oczami, z transylwańską duszą”..., s. 45–46.

<sup>44</sup> W. Bryndas, *Rumunia*, [w:] M. Migalski (red.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Sosnowiec 2005, s. 140.

<sup>45</sup> O rywalizacji PSD z chadecją (PNTCD), liberałami (PNL) i Partią Demokratyczną), A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014, s. 93.

zdefiniowanej grupy społecznej. Upraszczając nieco, można stwierdzić, że UDMR zachowywał się zgodnie z definicją partii mniejszości narodowych – reprezentował interesy partykularnej grupy i opierał się na wyborcach z niej pochodzących.

Analizując kolejny element modelu *catch-all*, w którym jako podstawę partyjnej rywalizacji wskazuje się efektywność polityczną<sup>46</sup>, zauważyć można następujące kwestie. Strategie przyjęte przez obie badane partie były efektywne – przynosiły realizację celów, natomiast jedynie w odniesieniu do SMK i MH możemy mówić o efektywności w ujęciu kirchheimerowskim, czyli o osiąganiu zwycięstwa lub jak najlepszego wyniku wyborczego, w oparciu o wyborcę, który dokonuje wyboru, a nie głosuje zgodnie ze swoim pochodzeniem<sup>47</sup>. Badając przypadek Słowacji należy jednakże zastrzec, że ta cecha modelu nie była w pełni zrealizowana – partie węgierskie na Słowacji dążyły do poszerzenia swojego zaplecza, ale jego bazę stanowili Węgrzy. Nawet MH w 2010 r., kiedy partia uzyskała swój najlepszy wynik 8,1% głosów – w 58% przejęła głosy dawnych wyborców SMK, w 18% osób pierwszy raz głosujących (Słowaków i Węgrów), w 5% osób niegłosujące we wcześniejszych wyborach, a w 19% wyborców innych partii<sup>48</sup>. Węgrzy głosowali więc zgodnie ze swoim pochodzeniem – wybierali SMK lub MH, albo rezygnowali z udziału w wyborach. Analizując efektywność partii węgierskich szerzej (wychodząc poza model) i odnosząc do działań partii na poziomie parlamentarnym i gabinetowym, można rozwinąć wątek zasygnalizowany już powyżej, i dodać, że SMK znajdowała się od 1998 r. po stronie partii antymeciarowskiej koalicji centro-prawicy (w rządach w latach 1998–2002, 2002–2006, 2010–2012), a w opozycji wobec nacjonalistów i specyficznie definiowane lewicy, jaką stanowił Smer<sup>49</sup>. Była to więc partia o stałym miejscu w układzie rywalizacyjnym, co stanowiło pewne ograniczanie politycznej elastyczności, o ile uznamy ją za element efektywności. Należy tu podkreślić, że w 2016 r. MH, wchodząc w koalicję z nacjonalistyczną Słowacką Partią Narodową (SNS) i Smer przedłożył efektywność nad wiarygodność.

W przypadku UDMR także możemy mówić o efektywności rozumianej jako maksymalizacja realizacji swoich celów w zmiennych warunkach. Jednak nie była to efektywność związana z przyjęciem jednolitej strate-

<sup>46</sup> W przypadku partii kadrowych podstawą rywalizacji jest posiadany status, a w przypadku masowych zdolności grup członkowskich.

<sup>47</sup> P. Mair, *Party system...*, s. 96.

<sup>48</sup> <http://www.ivo.sk/6082/sk/aktuality/sas-berie-hlasy-smeru-a-sdku-most-ziskava-volicov-smk>, 14.04.2015.

<sup>49</sup>

gii w układzie rywalizacyjnym. UDMR przyjął rolę partii piwotalnej na poziomie parlamentarno-rządowym. UDMR w 1996 r. dopełniał koalicje w rządzie prawicowym, w 2000 mimo formalnego pozostawania poza koalicją zawarł porozumienie z rządzącą PSD o wspieraniu jej polityki. W 2004 r. – po raz kolejny znalazł się w rządzie z prawicą. W 2008 r. – pozostawał w opozycji, ale w latach 2009-2012 znalazł się w rządzie prawicy. W 2012 r. – UDMR był ponownie partią opozycyjną, ale już w 2014 r. przez dwa miesiące wspierał rząd prawicy. Od 2016 r. popiera PDS mimo braku formalnej koalicji. Tak więc dla UDMR efektywność to pełnienie roli partii dopełniającej koalicje lewicy, jak i prawicy.

Sposobem politycznej rywalizacji charakteryzującym model *catch-all* jest konkurencyjność (w przeciwieństwie do mobilizacji własnych rzesz członkostwach w przypadku partii masowych). W przypadku SMK i MH, ze względu na walkę o wyborców pozaetnicznych, możemy uznać, że warunek ten został spełniony. Natomiast UDMR nie konkurował na poziomie parlamentarnym, o głosy wyborców węgierskich, z żadnym innym rumuńskim ugrupowaniem (od wyborów w 2004 r. mierzył się i wygrywał z inną partią tej mniejszości – Obywatelskim Związkiem Węgrów – MPP)<sup>50</sup>. Była to więc partia, dla której maksymalnym zasobem byli członkowie grupy mniejszościowej, a celem stawała się mobilizacja jej członków do głosowania – frekwencja stanowiła tu o jej wyniku.

Organizacja kampanii partii *catch-all*, modelowo opiera się na zaangażowaniu pracy własnej członków i kapitału. Zarówno partie działające na Słowacji, jak i w Rumunii wykorzystywały te dwa źródła. Można tu jeszcze dodać, że po rozpadzie SMK w 2009 r., MH rozpoczęło żmudną budowę struktur terenowych. Warto podkreślić, że UDMR formalnie jest stowarzyszeniem, a nie partią polityczną i ma charakter parasolowy<sup>51</sup>, co przekłada się na większe zróżnicowanie w zakresie organizacji kampanii. Należy też zauważyć, że MH w kwietniu 2017 r. miał już swoje biura we wszystkich ośmiu województwach (krajach) Słowacji<sup>52</sup>, czyli także w regionach właściwie pozbawionych mniejszości węgierskiej – oznaczało to, że przestał być partią *stricte* regionalną. Natomiast w Rumunii UDMR ma swoje komórki w 16 județach<sup>53</sup> z 41 – widoczna jest koncentracja na terenach zamieszkałych przez mniejszość węgierską i dlatego uprawnionym jest nazywać UDMR partią regionalną lub etnoregio-

<sup>50</sup> K. Wojtas, *Partie etniczne...*, s. 73–100.

<sup>51</sup> S. Stroschein, *Demography in ethnic party fragmentation: Hungarian local voting in Romania*, „Party Politics” 2011, nr 17, s. 194.

<sup>52</sup> <http://www.most-hid.sk/sk/most-v-regione> (dostęp: 11.04.2017).

<sup>53</sup> <http://www.udmr.ro/organizatie/administratie-locala> (dostęp: 11.04.2017).

nalną. Widoczne jest zatem, że spośród badanych partii, to MH (także ze względu na konieczność budowy struktur, po odcięciu się od SMK), miał większy „wkład własny” w organizację kampanii – był partią nową.

Kolejny element partii *catch-all*, to finansowanie działalności z wielu źródeł (dotacje państwowe, darowizny od grup interesu, składki członkowskie). Gdy analizujemy SMK a potem MH widzimy, że środki publiczne stanowiły 80% dochodów (w 2013 r. 88,3%, a 5% składki<sup>54</sup>). Współczynnik udziału dotacji i subwencji w finansach tej partii nie odbiegał od średniej dla ugrupowań parlamentarnych na Słowacji w tym okresie<sup>55</sup>. Jeśli chodzi o pozyskiwanie zasobów finansowych od grup interesu, czy biznesowych, należy podkreślić, że specyfiką słowackiego systemu partyjnego jest zjawisko polegające na zakładaniu przez przedsiębiorców własnych ugrupowań – można tu wskazać ANO Pavola Rusko, czy Jesteśmy rodziną (Sme Rodina) Borisa Kollara, dlatego też można wskazać niski udział wsparcia przez od grupy interesu (tab. 3).

Także UDMR charakteryzowało łączenie pieniędzy publicznych i darowizn. Podobnie jak na Słowacji udział grup interesu w sponsorowaniu tej partii był niewielki – miał jednak inne przyczyny. UDMR należał do sześciu partii<sup>56</sup>, które w ostatniej dekadzie były beneficjentem budżetowego systemu finansowania. UDMR była tu wyjątkiem bo odnotowała gwałtowny wzrost dochodów<sup>57</sup> – z 20% w 2008 r. do ponad 80% w 2010 r.<sup>58</sup> Ten przyrost wynikał z uzyskania dostępu do rządowych środków Departamentu Stosunków Interetnicznych. UDMR otrzymywała je jako stowarzyszenie reprezentujące mniejszość (wiązało się z tym wyłączenie tej organizacji z finansowania jako partii politycznej). Stabilność finansowa UDMR wynikała więc z faktu bycia najważniejszym reprezentantem mniejszości – można zatem stwierdzić, że partia osiągnęła ten stan ze względu na etniczny profil (nie dotyczyły ją przeprowadzone cięcia finansów ogólnokrajowych)<sup>59</sup>. Jak już zostało zasygnalizowane, także

<sup>54</sup> B. Dolny, D. Malova, *Organizational structures of political parties in Slovakia: Parties not for members*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec (red), *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern Europe*, Kraków 2017, s. 399.

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Pozostałe to: PSD, Partia Konserwatywna – PC, Partia Liberalno-Demokratyczna – PD-L, Partia Narodowo-Liberaln – PNL, Partia Wielkiej Rumunii – PRM, za: M. Popescu, S. Soare, *Engineering party competition in a new democracy: post-communist party regulation in Romania*, „East European Politics” 2014, vol. 30, s. 396.

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> Tamże, s. 404.

<sup>59</sup> Tamże, 396.

w przypadku UDMR udział biznesu w finansowaniu partii był niewielki (tabela nr 3). Lojalny elektorat sprawia, że UDMR nie szuka tam sponsorów (najniższy wśród partii rumuńskich poziom patronażu i zamknięcie elit)<sup>60</sup> – wiąże się to z stabilnością finansową tego stowarzyszenia. Struktura dochodów UDMR wydaje się być jednym z ważniejszych elementów determinujących strategię partii w ramach układu rywalizacyjnego – partia jest zainteresowana utrzymaniem miejsca w jego centrum układu rywalizacyjnego, by uzyskać wpływ na rządzących (bezpośredni-wchodząc w koalicje lub pośredni-wspierając gabinet), a przez to nie tracić profitów z faktu reprezentowania mniejszości węgierskiej i formalnie jako stowarzyszenie, korzystać ze środków będących w politycznej dyspozycji koalicji rządzącej (Departamentu Stosunków Interetnicznych).

Kolejnym elementem modelu *catch-all* wymagającym przeanalizowania, są relacje między szeregowymi członkami a elitą partyjną, które zgodnie ze schematem, powinien charakteryzować ruch ku dołowi – to elita organizuje aktywność szeregowych członków. W przypadku SMK, ale szczególnie MH (ze względu na budowanie struktur partyjnych) było to zjawisko widoczne. Most w 2015 r. miał około 5000 członków i byli oni przeważnie Węgrami. Władza w partii skupiona jest w rękach Beli Bugara<sup>61</sup> – jego pozycja wynika przede wszystkim z nieformalnych źródeł<sup>62</sup>. Te nieformalne źródła to min. personalizacja przywództwa (która nie jest cechą *catch-all*, ale należy do współcześnie obserwowanych tendencji wśród partii politycznych). O skali koncentracji i personalizacji postrzegania SMK świadczy wynik jej lidera w wyborach w 2006 r. – uzyskał 179 237 głosów preferencyjnych – 66,6% (partia zdobyła 269 111 głosów). W 2010 r., już jako lider MH, otrzymał 67,1% preferencyjnych wskazań, a w 2012 r. 68,95%, co było najwyższym współczynnikiem wśród słowackich partii<sup>63</sup>.

W odniesieniu do Rumunii sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Po pierwsze, struktura parasolowa (organizacje lokalne, platformy polityczne oraz stowarzyszone inicjatywy o charakterze społecznym, naukowym czy kulturalnym) sprawia, że wiele różnych grup politycznych, ale i frakcji

<sup>60</sup> O. Protsyk, M.L. Matichescu, *Clientelism and Political Recruitment in Democratic Transition: Evidence from Romania*, „Comparative Politics” 2011, nr 2, s. 215.

<sup>61</sup> P. Morvay, *Most a SMK – pomalý koniec veľkých ilúzií*, „Dennik”, 6.03.2016, <https://dennikn.sk/395301/most-smk-pomaly-koniec-velkych-iluzii/>

<sup>62</sup> D. Boháčiková i inni, *Miera centralizácie strany Most-Híd*, [w:] B. Láštiová, D. Malová (red.), *Vyskumne sondy do organizácie politických strán v SR a CR*, Bratislava 2013, s. 43.

<sup>63</sup> V. Zuborova, *Visibility of Political Leaders in the Media in the Conditions of the Slovak Republic*, „Slovak Journals of Political Sciences” 2014, vol. 14, nr 4, s. 312.

(siedem kół), może znaleźć dla siebie miejsce w UDMR<sup>64</sup>. Z drugiej strony w ramach tej parasolowej struktury podstawowe jednostki partyjne, do których należy nominowanie kandydatów w wyborach, są mocno zależne w ramach hierarchicznej struktury. Należy jednak podkreślić, że UDMR to jedyna partia w Rumunii, która dokonuje selekcji kandydatów w prawyborach, co jednak nie ogranicza roli centrum. Dzieje się tak ze względu na kluczowy cel – utrzymanie wyniku wyborczego na stałym poziomie, a bitwy między frakcjami mogłyby obniżyć ten rezultat. Dlatego mimo warunków dla decentralizacji decyzji, zwycięża kalkulacja i w konsekwencji, najczęściej, Marko Bela. Pamiętajmy też, że przez przeważający czas, po 1990 r., Izbę Deputowanych wyłaniano w wyborach proporcjonalnych i każda partia musiała pokonać 5% próg wyborczy, co wzmacniało centralizację tej zróżnicowanej partii.

Po drugie, ze względu na odmienną ordynację wyborczą, nie możemy posłużyć się analogicznymi danymi dotyczącymi koncentracji preferencji wyborczych na osobie lidera. Możemy jednak wnioskować o znaczącej roli partyjnego lidera. Pierwszym szefem partii był pisarz Domokos Géza (1990-1991, 1991–1993). W latach 1993–2011 był nim Marko Bela, który zwyciężał wielokrotnie i w walce o szefostwo tylko czterokrotnie miał przeciwników. Po jego rezygnacji z ubiegania się o ponowny wybór jego następcą został Kelemen Hunor, wskazany przez Belę i który w pierwszej turze wewnątrzpartyjnego głosowania zdobył 70% poparcia<sup>65</sup>.

Przechodząc do analizy kolejnego elementu strukturalnego modelu, jakim jest członkostwo, należy przypomnieć, że zgodnie z modelem *catch-all* jest ono otwarte dla wszystkich (heterogeniczne) i stanowi prawo, ale nie obowiązek; najważniejsza jest indywidualna identyfikacja członków.

Symptomatyczne dla orientacji SMK w 2002 r. były jej relacje ze słowacką Obywatelską Partią Konserwatywną – OKS (*Občianska konzervatívna strana*). Przed wyborami rozważano, czy nie zawrzeć sojuszu z Konserwatystami i umożliwić im start w wyborach z list SMK. Jak wiemy początkowo opierano się temu rozwiązaniu, a Bela Bugar podkreślał, że SMK będzie współpracować z członkami innych partii, o ile będą to „ludzie z regionów”<sup>66</sup>. Od 2009 r., czyli daty oderwania się Most-Hid od SMK i zajęcia jej miejsca w parlamencie (tab. 1), reprezentacja węgierska

<sup>64</sup> Pewna separacja poziomów organizacyjnych jest cechą charakterystyczną nie dla modelu *catch-all*, ale dla partii kartelowych.

<sup>65</sup> M. Chiru, S. Gherghina, *Keeping the Doors Closed. Leadership Selection in Post-Communist Romania*, „East European Politics and Societies” 2012, vol. XX, nr X, s. 15.

<sup>66</sup> G. Meseznikov, *Vnutropoliticky vyvoj...*, s. 65.

stała się jeszcze bardziej otwarta na elektorat niewęgierski, a od 2016 r., przypomnijmy, połowę posłów MH w RN stanowili Słowacy. Jednym z głównych członków-założycieli tej partii został Słowak, Rudolf Chmel. Podsumowując, podstawa członkowska MH to Węgrzy, natomiast na poziomie elit widoczne jest budowanie, z powodzeniem, partii wieloetnicznej.

Analiza charakteru członkostwa rumuńskiego UDMR ujawnia odmienną sytuację. Partia ta ma etnicznie węgierski charakter. W związku z powyższym wynik tego ugrupowania zależy od frekwencji wśród mniejszości węgierskiej. Warto też podkreślić znaczenie katolicyzmu, jako dodatkowego wyróżnika mniejszości węgierskiej na tle rumuńskiej, prawosławnej większości – umacnia on tożsamość narodową. O znaczeniu węgierskiej identyfikacji oraz pewnego zamknięcia strukturalnego świadczy fakt, że we wszystkich wyborach prezydenckich UDMR wystawiał swojego kandydata – Węgrzy nie głosowali w I turze na Rumuna.

Ustalenie liczebności UDMR jest niezwykle trudne. Ważne jest jednak, że można zaobserwować pewną tendencję. W przypadku UDMR jest ona zbieżna z trendem ogólnorumuńskim – obserwowany jest spadek członkostwa w partiach – z 5,5% całej populacji w 1992 r. do 3,1% w 2012 r. W UDMR wartość wskaźnika spadła z 3% w 1990 r. do 0,5% w 2008 r. – chodzi tu jednak o odsetek uprawnionych do głosowania, a nie liczbę mieszkańców państwa. Nie wnikając w odmienności pomiaru, widoczny jest spadek uczestnictwa w działaniach partyjnych UDMR<sup>67</sup>.

Analizując kolejny czynnik konstytuujący model *catch-all*, czyli fakt zabiegania o przez partię o dostęp do pozapartyjnych kanałów komunikacyjnych, warto zasygnalizować, iż jest to trend generalny i powszechny we współczesnych systemach partyjnych. O. Kirchheimer w swoim modelu zwracał uwagę na pojawienie się telewizji jako medium rewolucjonizującego wcześniejszy etap komunikacji – współcześnie wszystkie partie korzystają z Internetu, w większości demokratycznych systemów politycznych partie mają regulowany dostęp do telewizji publicznej oraz komercyjny do wszystkich kanałów. Zatem ten element, ponad 50 lat od daty zbudowania modelu, nie różnicuje strategii partii politycznych.

Możemy jednak, opierając się na wcześniej już zdefiniowanych odmiennościach, wskazać specyfikę komunikacji na Słowacji i w Rumunii. Na Słowacji MH swoją kampanię prowadzi w dwóch językach – użycie

<sup>67</sup> Co ciekawe, tylko trzy partie, których członkostwo można oszacować dokładniej – PSD, UNPR i PDL odnotowały przyrost liczby członków, co można wiązać z faktem, iż są to partie o wysokim potencjale koalicyjnym i inicjujące powstawanie gabinetów.



słowackiego ma na celu przyciągnięcie wyborców. Natomiast w Rumunii stanowi ono element polityki informacyjnej, której celem jest przekonanie o lojalności rumuńskich Węgrów (fakt rozpoczęcia współpracy w 2016 r. z Orbaniem może jednak nieco naruszać ten wizerunek).

Kolejnym elementem charakterystyki modelu *catch-all* jest miejsce partii między społeczeństwem obywatelskim a państwem – partia zachowuje się jako gracz i pośrednik między tymi dwoma obszarami. W przypadku badanych tu partii, ta rola pośrednika, a zatem partii znajdującej się między pozostawianiem części społeczeństwa (partie masowe), a stawaniem się elementem państwa (partie kartelowe)<sup>68</sup> nie mogła się w pełni ucieleśnić. Wynikało to regionalnego charakteru partii, osłabionego w przypadku MH, natomiast mocnego w UDMR, ale również z konieczności rywalizacji na poziomie lokalnym – na Słowacji SMK po 2009 r., wygrywało z Most-Hid w wyborach samorządowych swoim jednoznacznie narodowym apelem, a w Rumunii MPP, od 2008 r. próbowała osłabić wpływy UDMR w terenie, ale z mniejszym powodzeniem<sup>69</sup>. UDMR na poziomie wyborów lokalnych jest bowiem bardziej radykalny w etnicznych żądaniach, niż w kampaniach krajowych – czemu pomaga struktura parasolowa. Partia będąca jednym z głównych beneficjentów środków publicznych (partyjnych i „etnicznych”), co mogłoby ją sytuować jako organizację poddaną presji kartelizacyjnej (i budować jej miejsce w relacjach między społeczeństwem i państwem po stronie państwa<sup>70</sup>), ze względu na swoją strukturę i właśnie etniczny elektorat była w ten sposób przed nią chroniona.

Ostatnia z cech modelu *catch-all*, to styl reprezentacji – określony jako „przedsiębiorca”. Widoczne jest tu nawiązanie do koncepcji Anthony’ego Downs’a, w której politykę traktują się jako racjonalną transakcję, w której celem jest maksymalizacja zysków przy minimalizacji strat<sup>71</sup>. Ze względu na etniczny rodowód i silniej, lub słabiej, akcentowany regionalny charakter, badane tu partie mają ograniczoną możliwość przemieszczania się w rywalizacyjnym spektrum systemu partyjnego w celu optymalizacji swojej oferty – granice tego ruchu są zdefiniowane. Jak już wspomniano, Most-Hid po wyborach w 2016 r. podjął próbę przekroczenia tych granic, współtworząc gabinet z SNS – bazując na wynikach ośrodka badań Polis, poparcie dla niego w marcu 2017 r. wynosiło 5,4% (na granicy

<sup>68</sup> R.S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, vol. 1.

<sup>69</sup> K. Wojtas, *Partie etniczne...*, s. 73-100.

<sup>70</sup> P. Mair, *Party system...*, s. 109.

<sup>71</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

progu wyborczego),<sup>72</sup>. Można postawić tu pytanie, czy właśnie strategia „przedsiębiorcy” nie przekłada się na ten spadek zaufania.

W przypadku UDMR, ze względu na odmienną historię transformacji i też piwotalne miejsce w układzie rywalizacyjnym, strategia przedsiębiorcy mogłaby być poważniej rozważana. Jednak, mocniej niż na Słowacji oddziałujący czynnik regionalny oraz lojalni, wyłącznie węgierscy wyborcy, osłabiają tą skłonność.

## Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że teza postawiona na początku artykułu nie została potwierdzona – partie węgierskiej mniejszości narodowej poddają się tendencji *catch-all*. Pokazano także, że strategia ta jest o wiele silniejsza w słowackim systemie partyjnym. Zamykając więc rozważania niniejszego tekstu, należy wskazać źródła odmienności strategii partii mniejszości węgierskiej na Słowacji i w Rumunii.

Po pierwsze, inny przebieg transformacji i w konsekwencji charakter rywalizacji – na Słowacji stosunek do Mečiaru stał się aż do 2002 r. podstawowym rozłamem socjopolitycznym i Węgrzy opowiedzieli się po demokratycznej, antymeciarowskiej stronie tego *cleavag'u*. W Rumunii, dopiero w 1996 r. doszło do przejścia władzy przez obóz antykomunistyczny – co istotne, stosunek do polityki postkomunistycznej Partii Socjaldemokratycznej (PDSR) Iliescu nie wygenerował pęknięcia znaczącego i trwałego jak do działań Mečiaru, stąd UDMR mógł zająć miejsce w centrum układu rywalizacyjnego, a nie jako element międzyetnicznego, demokratycznego bloku. W konsekwencji w Rumunii wytworzył się złożony układ rywalizacyjny, składający się z Partii Socjaldemokratycznej, Partii Narodowo-Liberalnej, Partii Demokratyczno-Liberalnej (wraz z kilkoma niewielkimi satelitami) – niemal doskonały kształt trójkąta, pozostawiając otwartą możliwość współpracy we wszystkich konfiguracjach<sup>73</sup>. Natomiast Maximilain Strmiska określa ten układ mianem pen-

<sup>72</sup> W badaniach innych agencji sondażowych poparcie dla MH jest wyższe, natomiast wszystkie wskazują na spadek poparcia, <http://preferencie.teraz.sk> (dostęp: 18.04.2017).

<sup>73</sup> Z. Enyedi, F.C. Bértoa, *Patterns of party competition, (1990–2009) Europeanising party politics*, s.124, [researchgate.net](http://researchgate.net) (dostęp: 20.04.2017). M. Stmiska, pisze nawet o szczególnym etnicznym polu UDMR, M. Stmiska, *Parties, Poles, Alliances and Romanian Pluralism, 1990-2000*, „Středoevropské politické studie” 2001, nr 3 (2), s. 8.

tapolarnego (pięciobiegunowego) – z najmocniejszą (PDS) i czterema słabszymi polami (Partią Wielkiej Rumunii, PDL, PNL i UDMR)<sup>74</sup>.

Drugi element to potencjał koalicyjny, miejsce w systemie partyjnym i rola w tworzeniu gabinetów-na Słowacji współtworzenie koalicji stało się bardzo mocnym czynnikiem zmieniającym optykę MH, a wcześniej SMK, z regionalnej na ogólnopaństwową. Partie te zajęły miejsce po jednej ze stron dominującego cleavage’u. Partie węgierskie na Słowacji w latach 1998-2016 stanowiły część koalicji centroprawicowych, dopiero po ostatnich wyborach w 2016 r. Most-Hid łamiąc utarte reguły, wszedł w koalicję ze słowackimi nacjonalistami z SNS, co skutkowało spadkiem poparcia. UDMR zajmuje z kolei centralne miejsce w układzie rywalizacyjnym i jest partią piwotalną – stąd, jak pokazano, większa presja kartelizacyjna (kartelizacja co prawda nie stanowiła przedmiotu analizy niniejszego tekstu, jednak warto wspomnieć o zaobserwowanych przy okazji jej cechach). UDMR szuka łączności z każdym rządzącym obozem – także po wyborach w 2016 r. zawarto umowę z PDS o współpracy i poparciu, mimo, że gabinet dysponował już większością i nie potrzebował głosów Węgrów. Jak wskazuje Johanna Birnir, to udział w rządzeniu wpłynął zdecydowanie na zmianę polityki UDMR – wymógł modernizację programu – zapanowała w nim zgoda co do polityki edukacyjnej w języku węgierskim, natomiast w odniesieniu do kwestii autonomii rozpoczął się spór, który po latach zakończył się podziałem partii (powstała MPP)<sup>75</sup>. Zatem udział w rządzeniu przyniósł inne skutki dla SMK i MH oraz UDMR.

Po trzecie, należy też zauważyć, że zachowania wyborcze Słowaków mogły zainspirować lub wzmocnić przyjęcie przez węgierskie elity partyjne elementów strategii *catch-all* – w wyborach w 2002 r. SMK skumulowała głosy protestu. Analizując zachowania wyborcze Słowaków warto też zauważyć, że po zwróceniu się SMK w stronę Orbana<sup>76</sup> i powstaniu Most-Hid można mówić o dwóch nurtach w węgierskiej reprezentacji politycznej na Słowacji – słabszym nacjonalistycznym<sup>77</sup> (SMK) – od którego, rzecz jasne odwrócili się słowaccy wyborcy, i podatnym na *catch-all*, wielokulturowym. W Rumunii łączność z Orbaniem charakteryzuje wszystkie nurty reprezentacji mniejszości węgierskiej.

Po czwarte, aspekt formalno-instytucjonalny, który specyficznie oddziaływał w odniesieniu do UDMR – partia ta formalnie jest stowarzy-

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> J. Birnir, *Ethnicity and electoral politics*, Cambridge 2007, s. 125.

<sup>76</sup> <http://slowacja-dokumentacja.pl/2012/06/dobrobyt-i-prawa-mniejszosci-wywiad-z-zsoltem-simonem/> (dostęp: 17.04.2017).

<sup>77</sup> P. Morvay, *Most a SMK – pomalý koniec veľkých ilúzií*, „Dennik”, 6.03.2016.

szeniem i beneficjentem budżetowych środków z „puli etnicznej” – zależy mu zatem na dobrych kontaktach z wszystkimi relewantnymi partiami politycznymi, co może być rozważane jako gwarancja bezpiecznego funkcjonowania w narodowej niszy i sprzyjać eliminowaniu pomysłów, by antagonizować stosunki z głównymi graczami systemu – do czego skłania strategia *catch-all*. Ponadto wysoka frakcjonalizacja wewnętrzna UDMR i struktura parasolowa są czynnikami organizacyjnymi, które pozwalają przyciągnąć zróżnicowanych wyborców, ale ograniczonych do węgierskiej grupy narodowej.

Po piąte, odmienności demograficzne – w Rumunii istotny jest czynnik konfesyjny, utrwalający tożsamość i odrębność Węgrów, co osłabia podatność UDMR na strategię *catch-all*. Zmienna ta nie działa jednak na Słowacji – religia nie odróżnia Węgrów od słowackiej większości. W 2011 r. 37,2% Węgrów było katolikami, 14% protestantami różnych nurow, 18% bezwyznaniowcami i aż 27,2% odmówiło odpowiedzi<sup>78</sup>.

Kończąc rozważania można zauważyć, że elementem najmocniej chroniącym partie mniejszości węgierskiej na Słowacji i w Rumunii przed przyjęciem pełnej strategii *catch-all* były: regionalny charakter partii oraz wielopoziomowość rywalizacji – badane partie uczestniczą także w walce na poziomie samorządowym. Wymienić należy również czynnik, który można nazwać lękiem przed utratą „wyjątkowości” na tle pozostałych partii ogólnokrajowych. Ten mechanizm można obserwować w odniesieniu do Most–Híd po tym jak wszedł do rządu współtworzonego przez SNS – tracił poparcie w sondażach i pojawiły się głosy, że jest: „partią taką jak inne”. Także w Rumunii można było zaobserwować tę zależność – odpowiedzią na niezadowolenie z polityki UDMR był pierwszy podział w obozie węgierskim w 2004 r. – powstała MPP, a potem także Partia Ludowa Węgrów Siedmiogrodu<sup>79</sup>. Zarzucano UDMR koncentrowanie się na doraźnych korzyściach dla elit i porzucenie walki na rzecz praw regionów zamieszkiwanych przez Węgrów.

Podsumowując, niniejsza analiza pokazała, że nawet ugrupowania, które „genetycznie” powinny być odporne na tendencje *catch-all*, poddały się pewnym zmianom w zakresie funkcjonowania (zarówno organizacyjnym, jak i programowym). Pokazuje to też siłę i uniwersalizm tendencji

<sup>78</sup> Statistical office of Slovak Republic, 2011, cyt. za: T. Iio, *The Religious Factor in Symbiosis in the Hungary-Slovakia Border Region*, src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no27\_ses/Chapter3.pdf, s. 38 (dostęp: 20.04.2017).

<sup>79</sup> K. Wojtas, *Partie etniczne...*

zdiagnozowanych przez Otto Kirchheimera, potwierdza diagnozy van Biezen, jak i zachęca do dalszych badań.

## STRESZCZENIE

Celem tekstu jest weryfikacja tezy, że partie mniejszości węgierskiej (SMK, Most-Hid na Słowacji oraz UDMR w Rumunii) oparły się tendencji *catch-all*. Analizie poddano okres od pierwszych wolnych wyborów do wyborów w 2016 r. Teza postawiona w tym tekście nie została potwierdzona – partie węgierskiej mniejszości narodowej poddają się tendencji *catch-all*, jednak w różnym stopniu. Pokazano, że strategia *catch-all* jest o wiele silniejsza wśród partii węgierskich w słowackim systemie partyjnym oraz podjęto próbę wyjaśnienia tej odmienności.

Kinga Wójtas

## CATCH-ALL PARTY MODEL – IS IT POSSIBLE TO RESIST THE TENDENCIES? PARTIES OF THE HUNGARIAN NATIONAL MINORITY IN ROMANIA AND SLOVAKIA

The aim of this article is to verify the thesis that the parties of the Hungarian minority (SMK, Most-Hid in Slovakia and UDMR in Romania) resist to the catch-all trend. The period from the first free elections to the 2016 elections has been analyzed. The thesis has not been confirmed – the Hungarian national minority parties are catching the catch-all trend, but in the different level. It was shown that the catch-all strategy was much stronger in the Hungarian minority parties in the Slovak party system and an attempt was made to clarify this difference.

**KEY WORDS:** *Catch-all party model, national minority parties, Slovakia, Romania, Hungarians*

## Bibliografia

- Birnir J., *Ethnicity and Electoral Politics*, Cambridge 2007.  
Burakowski A., *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014.  
Ishiyama J., Breuning M., *What is in a name? Ethnic party identity and democratic development in post-communist politics*, „Party Politics”, 2011, 17/2.  
Kasprowicz D., „Europejskimi oczami, z transylwańską duszą” – etnoregionalizm Unii Demokratycznej Węgrów (UDMR) w Rumunii, „Annales Universitatis Paedagogicae” 2013, nr IX.

- Kirchheimer O., *Political parties and political development*, Princeton 1966.
- Mair P., *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford 1997.
- Sobolewska-Myślik K., Kosowska-Gąstoł B., Borowiec P., *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern Europe*, Kraków 2017.
- van Biezen I., *On the theory and practice of party formation and adaptation in new democracies*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44.
- Wojtas K., *Partie etniczne Europy Środkowej w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Etnicyzacja systemów partyjnych?* [w:] M. Drzonek, M. Musiał-Karg, A. Wołek (red.), *Ćwierć wieku polityki lokalnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2017.

*Mariusz Tomaszuk*

## Dualistyczna głowa państwa Księstwa Andory jako nietypowe rozwiązanie ustrojowe

SŁOWA KLUCZOWE:

*głowa państwa, Andora, system polityczny,  
współksiężęta, konstytucjonalizm*

### Wstęp

Europejskie rozwiązania ustrojowe dotyczące głowy państwa zasadniczo nie różnią się od siebie. Na czele większości państw stoi prezydent bądź monarcha, w pojedynczych przypadkach mamy do czynienia z księciem (Monako, Liechtenstein) bądź papieżem. W każdym przypadku są to organy jednoosobowe. Obecne są w Europie jednakże rozwiązania, na podstawie których przyjęto odmienny typ organizacji najwyższego organu w państwie. Ich odmienność bazuje na kolegalności głowy państwa.

Jednym z państw europejskich, które w ramach swego ustroju wprowadziło kolegalną głowę państwa jest Księstwo Andory, niekiedy określane mianem Pryncypatu Andory<sup>1</sup>. Jest to miniaturowe państwo położone na pograniczu hiszpańsko-francuskim, co determinuje jego sytuację geopolityczną oraz organizację wewnętrzną. Do czasu uchwalenia nowej konstytucji w marcu 1993 roku kraj ten nie był całkowicie niezależny, dopiero po referendum przeprowadzonym 14 marca 1993 roku prokla-

<sup>1</sup> W. Jakubowski, T. Słomka, J. Wojnicki, *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 571.

mowano pełną niepodległość<sup>2</sup>. Jednakże niezmiennie od 1278 roku głową państwa pozostają wspólnie prezydent (wcześniej władca) Francji oraz biskup ordynariusz hiszpańskiej diecezji La Seu d'Urgell (hiszp. Seo de Urgel), co jest pozostałością zależności feudalnej i wynika z historycznej tradycji. Ponadto, jest to ten ciekawy przypadek, gdzie głowa państwa nie przebywa stale na jego terytorium<sup>3</sup>, ale na terytorium państwa, w którym ma swoją siedzibę (Francja i Hiszpania), zaś stale w Andorze reprezentowana jest przez swoich przedstawicieli.

## Sytuacja polityczna Andory przed 1981 r.

Historia Andory nie należy do najlepiej poznanych na tle historiografii innych państw europejskich. Najdawniejsze przekazy przekonują, iż na początku VIII wieku teren dzisiejszej Andory został podbity przez Arabów, następnie w IX wieku ziemie znane jako Dolina Andory zostały przejęte pod panowanie władców frankofońskich, którzy w późniejszych latach przekazali władzę swojemu oddanemu słudze Sunifredowi, który władał hiszpańskim hrabstwem Urgell. W XII wieku hrabiowie przekazali władzę na tym terenie biskupom, wobec którego Andorczycy złożyli przysięgę wierności pieczętując jego wpływy na tym terenie<sup>4</sup>. W późniejszych latach nad terytorium Andory zawiśł spór pomiędzy biskupami hiszpańskiej diecezji La Seu d'Urgell a ówczesnymi władcami hrabstw znajdujących się wokół granic państwa pochodzących z rodu de Foix, którzy byli wasalami królów Francji. Zakończenie długotrwałego konfliktu zostało narzucone przez Piotra III Wielkiego – króla Aragonii. W swoich działaniach poparł on prawa biskupów do Andory, a ówczesny ród de Foix powiązał małżeństwem ze swoim własnym. Jednocześnie obwołał się arbitrem w sporze i doprowadził do zawarcia ugody między Piotrem d'Urtx, biskupem z Seo de Urgell, a hrabią Rogerem-Bernatem III de Foix<sup>5</sup>. Została ona zawarta dnia 8 września 1278 roku w formie *pariagium*, nazywanej też układem *Pareatge* (od łac. *pares* – równi) – umowy dosyć powszechnej w średniowiecznej Francji, której celem było ustanowienie dziedzicznego władztwa nad określonym terytorium, sprawowanego łącznie przez dwóch feudałów, najczęściej osobę świecką i duchowną. Gwa-

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> T. Słomka, *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja” 2007, nr 1 (7), s. 127.

<sup>4</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny Księstwa Andory*, Opole–Toruń 2003–2006, s. 14.

<sup>5</sup> M. Zubik, *Wstęp [w:] Konstytucja Księstwa Andory*, Warszawa 2014, s. 17.



rantowała im równość w prawie do pobierania pożytków, rozdzielała ich uprawnienia w zakresie podatkowym i militarnym, rozkładała obowiązki oraz odpowiedzialność i ponoszenie kosztów<sup>6</sup>. Inaczej rzecz ujmując, jest to termin wywodzący się z jurysprudencki feudalnej, oznaczający równość praw i posiadania dwóch panów feudalnych nad jednym lennem<sup>7</sup>. Z perspektywy politycznej, układ ten miał przełomowe znaczenie dla historii Andory, gdyż oznaczał uznanie przez stronę episkopalną równorzędnego udziału hrabiego w sprawowaniu feudalnego władztwa w Andorze.

Na skutek pewnych nieścisłości zawartych w pierwszym układzie, a do których wykorzystania zaczął dążyć hrabia de Foix, 6 grudnia 1288 roku doszło do podpisania drugiego układu *Pareatge*. Przewidywało ono, że żaden z sygnatariuszy nie będzie mógł wznosić na terytorium Andory zamków i fortyfikacji bez zgody drugiej strony.

Na mocy obu tych średniowiecznych porozumień biskup z La Seu d'Urgell oraz hrabia de Foix stali się współksiężętami Andory. Z wielu układów tego rodzaju zawartych w okresie średniowiecza, te odnoszące się do Andory okazały się być najbardziej wyjątkowe. Ich unikalność polegała na tym, że pomimo zmian społeczno-politycznych przetrwały w niemalże oryginalnej strukturze ponad siedem wieków oraz dały podstawę ustroju politycznego dzisiejszego Księstwa Andory. Ich długowieczność była spowodowana tak rzadkimi cechami jak gotowością współksiążąt do kompromisów oraz tolerancją i głęboko zakorzenionym szacunkiem do prawa wśród samych Andorczyków, którzy potrafili identyfikować się z tymi układami<sup>8</sup>.

W kolejnych wiekach następowała stopniowa stabilizacja systemu politycznego państwa. W 1428 roku współksiężęta podpisali układ, w którym zobowiązali się respektować postanowienia *Pareatges* i zobowiązali się, że nie będą występować przeciwko sobie<sup>9</sup>. W XV wieku narodziła się również tradycja andorskiego parlamentaryzmu – najznakomitsi obywatele państwa w piśmie do biskupa Urgell zgłosili chęć zebrania się w celu rozwiązania niektórych problemów nękających mieszkańców państwa, na co biskup wyraził zgodę. Zgromadzenie przyjęło nazwę *Consell de la Terra*, czyli Rada Ziemi. Nazywana także Radą Dwudziestu Czterech stała się załącznikiem andorskiego parlamentu<sup>10</sup>. Kiedy hrabia Henryk II de Foix został królem

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 18.

<sup>7</sup> B. Sikorska, *Sytuacja prawnomiędzynarodowa europejskich państw karłowatych (Liechtenstein, Monako, San Marino, Andora)*, Warszawa 1971, s. 11.

<sup>8</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 16.

<sup>9</sup> Tamże, s. 16–17.

<sup>10</sup> Tamże, s. 17.

Francji jako Henryk IV w 1589 roku, monarcha francuski stał się współksięciem Andory, co dało początek ewolucji współzwiązności ze strony francuskiej i miało ogromne znaczenie dla dalszych losów Andory. Siedemnasty i osiemnasty wiek to jedne z najtrudniejszych okresów w historii Księstwa, ogromne trudności przeżywała w owym czasie jego gospodarka, niepokoje wywołała również wojna o sukcesję w sąsiedniej Hiszpanii, a także rewolucja francuska, która doprowadziła do utraty przez Andorę unikalnego statusu współksięstwa – jej jedynym zwierzchnikiem pozostał biskup Urgell. Dzięki determinacji mieszkańców Andory, Napoleon I wydał dekret przywracający dawne więzy łączące Księstwo z Francją. Następcy Napoleona nigdy nie kwestionowali tych ustaleń – instytucja współksięcia Andory przetrwała zarówno w okresie Drugiej Republiki, Drugiego Cesarstwa, III, IV i V Republiki, jak i nawet w okresie marionetkowego „Państwa Francuskiego” rządzonego przez marszałka Pétaina<sup>11</sup>.

Wiek XX to okres stopniowej demokratyzacji państwa i kierowania się ku nowoczesnym rozwiązaniom ustrojowym wzorowanym na innych państwach, z zachowaniem jednak specyfiki ustrojowej Księstwa wynikłej z historycznych uwarunkowań. Zmodernizowano system prawny, zrewolucjonizowano system wyborczy, przeprowadzono również reformy gospodarcze<sup>12</sup>. Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju politycznego kraju miał konflikt pomiędzy Radą Generalną (wywodzącą się ze średniowiecznej Rady Dwudziestu Czterech) a wikariuszami współksięząt w latach 70. XX wieku, dotyczący dekretu określającego warunki przyznawania cudzoziemcom prawa do osiedlania się. Konflikt ten nieoczekiwanie wzmógł nacisk społeczny na podjęcie zmian instytucjonalnych w kraju, tak aby precyzyjnie rozdzielić kompetencje między współksiężętami a organami krajowymi. W 1978 roku Rada Generalna przedstawiła notę dotyczącą reformy konstytucyjnej, poruszono również kwestię podmiotowości na arenie międzynarodowej, prawa ludności do samodzielnego decydowania o sprawach krajowych, czy włączenia do porządku prawnego Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela<sup>13</sup>. Rada Generalna dążyła też do samodzielnego prowadzenia przez Andorę własnej polityki ekonomicznej na arenie międzynarodowej, do czego konieczne było dysponowanie czynnikiem rządowym, wyposażonym w uprawnienia wykonawcze. Przeciwwstawiała się temu jednak strona francuska, która twierdziła, że francuskie ministerstwo spraw zagranicznych jest dosko-

<sup>11</sup> Tamże, s. 18–20.

<sup>12</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 28–32.

<sup>13</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 31–32.

nale predysponowane do reprezentowania Andory stosunkach z innymi państwami i z nieukrywaną wrogością patrzyło na wszelkie próby uzyskania przez Andorę podmiotowości międzynarodowej<sup>14</sup>.

Współksiążę francuski nie musiał jednakże w swoich postępowaniach kierować się opinią szefa francuskiej dyplomacji i w rezultacie powyższych wydarzeń 15 stycznia 1981 roku doszło do podpisania przez przedstawicieli współksiążąt dekretu, na mocy którego powołano do życia organ rządowy, czyli Radę Wykonawczą<sup>15</sup>.

### **Funkcjonowanie państwa na podstawie dekretu z 15 stycznia 1981 r.**

Dekretowi z 1981 roku przypisuje się doniosłe znaczenie. Na jego podstawie Andora została wyposażona w prawdziwy rząd, a dotychczasowy wykonawca uchwał – Syndyk, czyli przewodniczący Rady Generalnej, został z tego obowiązku zwolniony. Dekret uściślił też kompetencje Rady Generalnej, przyznając jej między innymi prawo uchwalania budżetu, którego wykonanie powierzono Radzie Wykonawczej; co więcej obie Rady dzieliły prawo inicjatywy ustawodawczej<sup>16</sup>. Pierwszy andorski rząd rozpoczął jednakże swoje urzędowanie niemal rok później, bo 8 stycznia 1982 roku, a pierwszym premierem został Óscar Ribas Reig. Wybierany był przez Radę Wykonawczą na okres czterech lat, niekoniecznie spośród jej członków, absolutną większością głosów. Premier sprawował swoją funkcję przez maksymalnie dwie kadencje, jego uprawnieniem była nominacja członków swojego gabinetu, zwykle od czterech do sześciu osób. Decyzje rządu nie były ostateczne, mieszkańcy księstwa mieli możliwość odwoływania się od nich w formie skargi kierowanej do współksiążąt, chociaż w rzeczywistości decyzje te były podejmowane przez ich wikariuszy<sup>17</sup>.

W dekreście określono również charakter państwa, opisując je jako „federację parafii andorskich”, nie pozwalało to na ingerencje innych władz w wewnętrzne sprawy parafii, które leżały w gestii rad lokalnych, jednakże ich decyzje można było zaskarżać przed Radą Wykonawczą. Ponadto, ustanowiono trybunały administracyjny i podatkowy, do których można było wnosić zażalenia kierowane do tej pory do współksiążąt.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 32.

<sup>15</sup> M. Emerson, *Andorra and the European Union*, Center for European Policy Studies, Bruksela 2007, s. 37.

<sup>16</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 32.

<sup>17</sup> Tamże, s. 38.

Szeroki zakres unormowań dekretu z 15 stycznia 1981 roku powoduje, że czasami bywa on uznawany za quasi-konstytucję Księstwa Andory<sup>18</sup>. Konstytucja z prawdziwego znaczenia została przyjęta dopiero w 1993 roku, jednakże mimo to należy pamiętać o doniosłym znaczeniu dekretu, który jako pierwszy doprowadził do realizacji trójpodziału władzy w Księstwie Andory<sup>19</sup>.

## Ustrój polityczny po uchwaleniu Konstytucji w 1993 r.

Pierwszy andorski premier wraz ze swoim gabinetem podczas pełnienia swych funkcji dawali jasno do zrozumienia, że są zwolennikami opracowania i uchwalenia nowej konstytucji Księstwa<sup>20</sup>. Jednakże pierwsze lata po utworzeniu Rady Wykonawczej charakteryzują się przestojem w zakresie zmian instytucjonalnych, w dużej mierze wiązało się to z przeniesieniem punktu ciężkości debaty społeczno-politycznej na tematy bardziej ekonomiczne, co prawdopodobnie miało związek z wejściem Hiszpanii w struktury Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i koniecznością uregulowania relacji Andory ze strukturami europejskimi<sup>21</sup>. Sytuacja zmieniła się po wyborach i początkiem nowej kadencji Rady Generalnej w 1989 roku, ponadto obaj współksiążęta zaczęli wysyłać sygnały o chęci przeprowadzenia zmian ustrojowych.

Rada Generalna w czerwcu 1990 roku zwróciła się z oficjalną prośbą do współksiążąt o wyrażenie zgody na rozpoczęcie prac nad przyjęciem nowej konstytucji, na którą otrzymano pozytywną odpowiedź ze strony francuskiej w październiku 1990 roku oraz hiszpańskiej w styczniu 1991 roku. W kwietniu 1991 roku powołano do życia komisję trójstronną, w której skład weszli przedstawiciele obu współksiążąt, delegaci Rady Generalnej oraz Rady Wykonawczej<sup>22</sup>. Rezultatem prac miało być nie tylko przyjęcie ustawy zasadniczej, ale doprowadzenie do faktycznego osiągnięcia suwerenności przez Andorę, oparcie ustroju na zasadzie rządów demokratycznych, podziale władzy oraz poszanowaniu praw człowieka.

Już w listopadzie 1992 roku komisja przedstawiła projekt nowej konstytucji, jednakże jego opublikowanie wywołało kryzys polityczny, dopro-

<sup>18</sup> Tamże, s. 33; M. Emerson, *Andorra...*, s. 37.

<sup>19</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 40.

<sup>20</sup> Tamże, s. 42.

<sup>21</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 33.

<sup>22</sup> Tamże, s. 33–34; P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 44.

wadzający do samorozwiązania Rady Generalnej i rozpisania nowych wyborów, w wyniku których większość parlamentarną zdobyli zwolennicy ustalenia nowego porządku konstytucyjnego<sup>23</sup>. W wyniku nowej sytuacji politycznej, w dniu 2 lutego 1993 roku Rada Generalna zatwierdziła nową konstytucję, a 14 marca odbyło się referendum, w którym 74% głosujących opowiedziało się za jej przyjęciem. W kwietniu podpisy pod nową ustawą zasadniczą złożyli obydwaj współksiążęta – prezydent Francji François Mitterand oraz biskup Joan Martí Alanis, a także przewodniczący Rady Generalnej. Konstytucja została ogłoszona w Oficjalnym Biuletynie Księstwa Andory i weszła w życie w dniu 4 maja 1993 roku<sup>24</sup>.

## Realizacja zasady trójpodziału władzy

Konstytucja Księstwa Andory określa państwo mianem „współksięstwa parlamentarnego” (art. 1 ust. 4)<sup>25</sup>, jednakże pojęcie to nigdzie nie zostało zdefiniowane, co więcej, forma ta nie znajduje swojego odpowiednika w żadnym z istniejących w XXI wieku państw na politycznej mapie Europy<sup>26</sup>, co stanowi o niepowtarzalności rozwiązań ustrojowych przyjętych w organizacji wewnętrznej tego państwa. Mimo to, konstytucja ta w pełni realizuje zasadę trójpodziału władzy, która mimo że nie została *expressis verbis* w niej wskazana, jest łatwo dostrzegalna na podstawie systematyki konstytucyjnej organów państwowych oraz przypisanych im kompetencji<sup>27</sup>. Ustawa zasadnicza przestrzega także zasad państwa prawa czy poszanowania praw człowieka i obywatela<sup>28</sup>, ponadto pozwoliła zaistnieć Andorze na arenie międzynarodowej jako suwerenne państwo i nawiązać po raz pierwszy w swej historii stosunki dyplomatyczne z innymi państwami, co jako pierwsze uczyniły Hiszpania i Francja mianując swych ambasadorów zaraz po wejściu w życie nowej konstytucji<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 45.

<sup>24</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 34.

<sup>25</sup> *Konstytucja Księstwa Andory*, Warszawa 2014, s. 83.

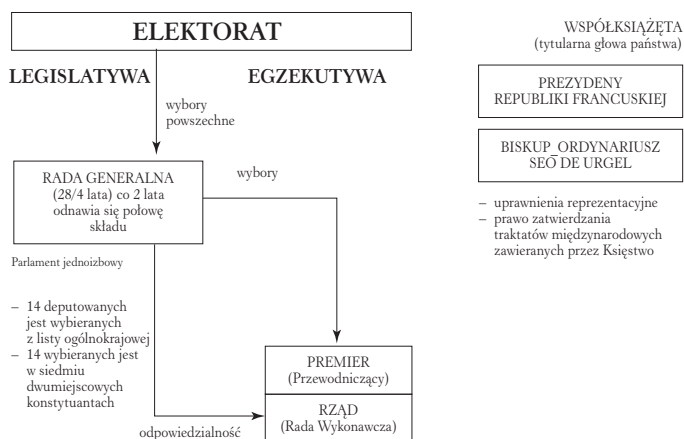
<sup>26</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 38.

<sup>27</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 51.

<sup>28</sup> Report on the application by the Principality of Andorra for membership of the Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 15th September 1994, (Doc. 7152), punkty 20–21.

<sup>29</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 60.

**Ilustracja 1.** Schemat powiązań pomiędzy naczelnymi organami w systemie politycznym Andory



\* Prezydenta Francji reprezentuje Philippe Massoni (od 2002 r.); Biskupa Urgel (Enric Vives i Sicilia – od 2003 r. reprezentuje Marques Memes i Oste.

Źródło: W. Jakubowski, T. Słomka, J. Wojnicki, *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej* [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka...*, s. 571.

Na podstawie art. 1 ust. 3 konstytucji Księstwa Andory władza zwierzchnia należy do ludu andorskiego, który sprawuje ją poprzez różne formy uczestnictwa oraz poprzez organy ustanowione przez konstytucję<sup>30</sup>. Czynne jak i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu pełnoletniemu obywatelowi, który korzysta z pełni praw cywilnych i politycznych<sup>31</sup>, o czym stanowi art. 25 konstytucji. Obywatele w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i poprzez tajne głosowanie dokonują wyboru Rady Generalnej<sup>32</sup>, czyli andorskiego jednoizbowego parlamentu. Składa się on z nie mniej niż 28 i nie więcej niż 42 członków (art. 52 konstytucji), z czego połowa wybierana jest w systemie proporcjonalnym, zaś pozostała część w systemie większościowym w siedmiu okręgach, którymi są andorskie parafie (jednostki podziału terytorialnego kraju)<sup>33</sup>.

Władza wykonawcza w Andorze należy do rządu, czyli Rady Wykonawczej, w jej sprawowaniu nie uczestniczą współksiążęta. Rada wybierana jest przez parlament i ponosi przed nim odpowiedzialność, po

<sup>30</sup> *Konstytucja Księstwa Andory*, s. 83.

<sup>31</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 45.

<sup>32</sup> Tamże, s. 46.

<sup>33</sup> Tamże, s. 47.

wyborze oficjalnego powołania dokonują współksiążęta (art. 73 Konstytucji). Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku określiła, że w skład rządu może wchodzić nie mniej niż 6 i nie więcej niż 12 osób<sup>34</sup>.

Władzę sądowniczą w państwie sprawują sądy i trybunały, o czym stanowi Tytuł VII konstytucji. Ponadto, w ustroju politycznym Andory funkcjonuje również Trybunał Konstytucyjny, który jest „najwyższym interpretatorem Konstytucji” (art. 95 ust. 1 Konstytucji). Jego skład jest niezwykle interesujący, gdyż spośród czterech sędziów powołanych do tego organu, tylko jeden jest narodowości andorskiej, pozostali są Francuzami (jeden) i Hiszpanami (dwóch). Tak ukształtowany skład ma stanowić gwarancję niezależności Trybunału. Na czas pełnienia funkcji, sędziowie niebędący andorczykami uzyskują obywatelstwo Andory<sup>35</sup>. Najniższym szczeblem andorskiego wymiaru sprawiedliwości są sędziowie działający w drobnych sprawach administracyjnych, cywilnych i karnych, ponad nimi znajdują się sądy pierwszej i drugiej instancji, najwyższą instancję stanowi Sąd Najwyższy Andory. Artykuł 89 konstytucji ustanawia Najwyższą Radę Sprawiedliwości, która mianuje sędziów<sup>36</sup>.

Charakterystycznym elementem systemu konstytucyjnego Andory jest organ, który pozwala zachować ciągłość władzy ustawodawczej w czasie, kiedy nie funkcjonują parlamenty – Andorska Stała Komisja. Określa ją art. 56 konstytucji oraz regulamin parlamentu, działa w sytuacji rozwiązania parlamentu lub w okresie międzysesyjnym. W jej skład wchodzi przewodniczący parlamentu oraz po trzech deputowanych z okręgu ogólnokrajowego i poszczególnych parafii<sup>37</sup>.

## **Dwoje współksiążąt jako głowa państwa**

Najwyższym organem państwowym Księstwa Andory mającym największe znaczenie i szczególną pozycję w systemie politycznym kraju, a także na arenie stosunków międzynarodowych, jest głowa państwa. W przypadku Andory organ ten jest kolegialny – jego funkcję wykonują jednocześnie dwie osoby, współksiążęta<sup>38</sup> – prezydent Republiki

---

<sup>34</sup> Tamże, s. 53.

<sup>35</sup> Report on the application by the Principality of Andorra..., punkt 28.

<sup>36</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 53–54.

<sup>37</sup> Tamże, s. 55.

<sup>38</sup> W literaturze pojawiają się również głosy, aby głowę państwa Andory określać mianem konpryncepsów, ze względu na fakt, iż ustrój Andory powinien zostać zakwalifikowany jako pryncypat, a więc mieszana forma ustrojowa łącząca elementy monarchiczne i repu-

Francuskiej oraz biskup hiszpańskiego miasta Seo de Urgel. Jak stanowi konstytucja w artykule 43, pełnią tę funkcję łącznie i niepodzielnie, osobiście i wyłącznie, a także stanowią najwyższą reprezentację państwa. Obaj współksiążęta są wobec siebie równi, przysługują im takie same uprawnienia i prerogatywy wyliczone w ustawie zasadniczej, w tytule III. Każdy ze współksiążąt ponadto mianuje swojego Przedstawiciela osobistego, do czego zobowiązuje artykuł 48 konstytucji, gdyż współksiążęta są obywatelami innych państw i rezydują na ich terenie – odpowiednio w Paryżu oraz katalońskim mieście Seo de Urgell.

Sprawę następstwa każdego ze współksiążąt pozostawiono w gestii odpowiednich unormowań prawnych mających zastosowanie w państwach pochodzenia każdego księcia, a więc francuskich regulacji dotyczących wyboru prezydenta oraz postanowień prawa kanonicznego dotyczących mianowania biskupów<sup>39</sup>. To tworzy ciekawy *casus* na tle innych europejskich rozwiązań ustrojowych, gdzie *de facto* obywatele państwa nie mają wpływu na wybór osoby będącej głową ich kraju.

Artykuł 44 stanowi, iż książęta są symbolem i gwarantem trwałości i ciągłości Andory, a także jej niepodległości oraz utrzymania tradycyjnego ducha równości w relacjach z państwami sąsiednimi. Źródłem władzy jest ustawa zasadnicza, każdy ze współksiążąt przed objęciem władzy jest zobowiązany przysiąc na przepisy konstytucji i przyrzec wykonywać swe funkcje w zgodzie z jej postanowieniami. Andorska tradycja przewiduje dwie formy przysięgi – na konstytucję lub na krucyfiks. W pierwszym przypadku uznaje się to za przyrzeczenie, w drugim za przysięgę<sup>40</sup>.

Zakres uprawnień andorskich współksiążąt jest dosyć ubogi, pełnią głównie funkcję reprezentacyjną, trafne wydaje się tu być sformułowanie jednego z premierów Andory, Marca Forné Molnégo, który stwierdził, iż współksiążęta panują, ale nie rządzą<sup>41</sup>. Katalog ich obowiązków nie odbiega jednakże znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach (zarówno z prezydentem jak i monarchą jako głową państwa)<sup>42</sup>. Artykuł 44 Konstytucji przyznaje im uprawnienia do wyrażania zgody na zaciąganie przez państwo zobowiązań międzynarodowych, są również rozjemcami i arbitrami wobec funkcjonujących władz publicznych i instytucji. Nie

---

blikańskie, a nie księstwo (por. M. M. Wiszowaty, *Współksiążęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2004, nr 18 (4), s. 330).

<sup>39</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 57.

<sup>40</sup> Tamże, s. 57–58.

<sup>41</sup> Tamże, s. 60.

<sup>42</sup> M. Emerson, *Andorra...*, s. 38.



ponoszą odpowiedzialności politycznej za wydawane przez siebie akty, przeniesiona jest ona na organy władzy, które dokonują ich kontrasygnaty.

Artykuł 45 zawiera katalog decyzji, które mogą zostać podjęte przez współksiążąt, jednakże wymagają kontrasygnaty premiera lub przewodniczącego Rady Generalnej. Są to, między innymi, zarządzenie wyborów powszechnych czy referendum, powołanie szefa rządu, akredytacja przedstawicieli dyplomatycznych, podpisywanie i publikacja ustaw i innych aktów urzędowych. Wszelkie akty prawne powinny zostać przedstawione do podpisu jednocześnie obydwu współksiążątom, którzy powinni zarządzić ich publikację lub skierować wniosek o zbadanie aktu przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zgodności z konstytucją. Jeżeli na skutek różnych okoliczności jeden ze współksiążąt nie może podpisać aktu, przedstawiciel takiego księcia powinien poinformować premiera lub przewodniczącego Rady Generalnej, a akt taki wchodzi w życie w ustawowych terminach z podpisem jednego z książąt i kontrasygnatą odpowiedniego urzędnika<sup>43</sup>.

Ponadto artykuł 46 określa zakres prerogatyw, czyli uprawnień, co do których nie jest wymagana kontrasygnata innego organu. W katalogu tym znajdują się, między innymi, prawo łaski, tworzenie służb niezbędnych do wypełniania swoich funkcji, desygnowanie Najwyższej Rady Sądownictwa, powoływanie członków Trybunału Konstytucyjnego, kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, czy wyrażanie zgody na zawieranie umową międzynarodową.

## **Prezydent Francji i jego uprawnienia**

Każdorazowy Prezydent Francji, zgodnie z artykułem 43 ustęp 2 konstytucji Księstwa Andory, wypełnia funkcję współksięcia Andory, co jest jego osobistym i wyłącznym prawem. Wybierany jest w wyborach powszechnych na podstawie przepisów wyborczych określonych w konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 roku, także ta ustawa określa przypadki opróżnienia urzędu oraz determinuje kto wypełnia funkcje głowy państwa w takiej sytuacji – Senat albo rząd<sup>44</sup>.

Prezydent Republiki Francuskiej nie odpowiada prawnie za działania lub zaniechania związane z jego prerogatywami przyznanymi mu przez Konstytucję Andory. Wydawane przez niego w tym zakresie akty nie

---

<sup>43</sup> *Report on the application by the Principality of Andorra...*, punkt 24.

<sup>44</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 48.

podlegają kontrasygnacie ani żadnej innej kontroli przewidzianej przez system prawny V Republiki. Ponadto, nie ma żadnych uregulowań prawnych francuskich, które regulowałyby kwestię wypełniania funkcji współksięcia Andory przez prezydenta Francji<sup>45</sup>. Jednakże żadne pociągnięcie do odpowiedzialności francuskiej głowy państwa przez organ francuski nie będzie miało znaczenia dla czynności urzędowych dokonywanych w ramach księstwa<sup>46</sup>. Relacje między francuskim współksięciem Andory a francuskim państwem są oparte na praktyce, nie jest jednak wykluczone, że w przyszłości pojawi się wola polityczna uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym jednego z państw, a być może w drodze umowy międzynarodowej<sup>47</sup>. W związku z tym można jednakże domniemywać, że decyzje prezydenta Francji podejmowane jako współksięcia Andory nie stanowią przedmiotu kontrasygnaty przewidzianej we francuskiej konstytucji, z wyjątkiem decyzji pociągających ze sobą obciążenia dla budżetu Francji<sup>48</sup>.

Kwestią istotną jest również pytanie o to, czy francuski prezydent, podejmując decyzje dotyczące spraw księstwa, jest zobowiązany do respektowania polityki zagranicznej prowadzonej przez Francję. Z artykułu 5 konstytucji Francji wynika, że rząd francuski nie może narzucić prezydentowi prowadzonej przez siebie polityki zagranicznej, a więc nie jest on niczym związany w podejmowaniu decyzji dotyczących Andory. W praktyce jednak nie doszło do tej pory do sytuacji, gdy prezydent podjął decyzję sprzeczną z kierunkiem polityki prowadzonej przez rząd<sup>49</sup>.

Mimo istniejących wątpliwości prawnych i interpretacyjnych oraz planów regulacji kwestii dotyczących relacji między uprawnieniami prezydenta Francji wykonującego swój urząd w Paryżu a wynikającymi z faktu bycia współksięciem Andory, państwo francuskie nie może postawić francuskiego współksięcia w sytuacji, gdy będzie on działał na niekorzyść Andory. Ograniczenie to wynika z traktatu sąsiedzkiego podpisanego pomiędzy Francją a Andorą w czerwcu 1993 roku, który nałożył na Paryż obowiązek poszanowania niepodległości i suwerenności Księstwa<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 73.

<sup>46</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 48-50

<sup>47</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 58-59.

<sup>48</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 73-74.

<sup>49</sup> Tamże, s. 74.

<sup>50</sup> Tamże, s. 75.

## Biskup La Seu d'Urgell i jego uprawnienia

Drugim ze współksiążąt, o statusie równym do pierwszego, jednakże o nieco odmiennym charakterze ze względu na specyfikę pełnionej funkcji (duchowny Kościoła katolickiego) jest biskup z katalońskiego miasta La Seu d'Urgell znajdującego się przy granicy hiszpańsko-andorskiej, w odległości około 20 kilometrów od miasta Andora. Uściślając, współksięciem jest biskup sprawujący kanoniczne rządy w tej diecezji, a więc nie dotyczy to emerytowanego biskupa. Wiąże się z tym również specyfika powoływania tego współksięcia – dokonuje tego w sposób nieskrępowany papież (Biskup Rzymu)<sup>51</sup>, a więc głowa Kościoła katolickiego, ale jednocześnie władca suwerennego państwa. Mamy więc do czynienia z ciekawą sytuacją, w której obsada głowy niepodległego państwa jest częściowo zależna od decyzji głowy innego suwerennego państwa, nawet jeśli w momencie powoływania występuje jedynie w charakterze zwierzchnika Kościoła.

Wedle prawa kanonicznego, którym rządzi się wybór biskupa, może nim zostać jedynie mężczyzna, mogący przyjąć sakrę biskupią. Rozpoczyna sprawowanie swej władzy od chwili kanonicznego objęcia diecezji, zaś zakończenie sprawowania w niej władzy (poza przypadkiem śmierci) uzależnione jest także od woli papieża. Może to nastąpić z powodu rezygnacji, przeniesienia, usunięcia, pozbawienia urzędu, przejścia na emeryturę po ukończeniu 75. roku życia, a także objęcia innej diecezji<sup>52</sup>. Stolica Apostolska jest władna trojako oddziaływać na status biskupa Urgell – poprzez jego mianowanie, definiowanie jego praw i obowiązków oraz określanie jego pozycji hierarchicznej. Warto przypomnieć w tym miejscu również fakt, iż oba porozumienia *Pareatges* zostały w czasie ich zawarcia zatwierdzone przez papieża, który dał w ten sposób swoją zgodę na wykonywanie władzy na terytorium Andory przez ówczesnego biskupa i jego sukcesorów<sup>53</sup>.

Na podstawie konkordatu zawartego w 1953 roku między Stolicą Apostolską a Hiszpanią, Andora jest częścią składową diecezji Urgell, a więc biskup, będący już współksięciem, jest również głową wspólnoty katolickiej na tym terenie<sup>54</sup>. W swojej osobie skupia jakoby dwie sfery władztwa – „ziemską” jako współksiążę oraz „duchową” jako biskup die-

---

<sup>51</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 47.

<sup>52</sup> Tamże, s. 48.

<sup>53</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 77.

<sup>54</sup> Tamże, s. 76–77.

cezjalny<sup>55</sup>. Nie ponosi on prawnej odpowiedzialności przed hiszpańskimi organami państwa za czynności urzędowe wykonywane jako głowa Księstwa Andory. Relację między Hiszpanią a Księstwem Andory reguluje porozumienie zawarte między rządami tych krajów z 1993 roku<sup>56</sup>, na mocy którego Hiszpania zobowiązała się traktować biskupa Urgell jako głowę państwa, przyznała mu status analogiczny do osoby posiadającej immunitet dyplomatyczny, co więcej cieszy się on na terytorium Hiszpanii także pełnym immunitetem sądowym (karnym, cywilnym i administracyjnym<sup>57</sup>), ma zagwarantowaną nienaruszalność jego rezydencji oraz urzędowej korespondencji, w wykonywaniu swoich kompetencji jako współksiążę nie ma obowiązku uwzględniania stanowiska hiszpańskiego rządu. Jest więc całkowicie niezależny politycznie<sup>58</sup>. Jednakże nie można wykluczyć ponoszenia przez biskupa odpowiedzialności kanonicznej za tego typu działania lub zaniechania, pod warunkiem uznania ich przez Stolicę Apostolską za niezgodne z wiarą bądź moralnością. Nie ma przeszkód, aby mieszkańcy Andory mogli zwrócić się do Stolicy Apostolskiej w konkretnej sprawie, w której stroną byłby biskup-współksiążę<sup>59</sup>, tym bardziej, iż Watykan ma możliwość zastosowania szeregu działań dyscyplinujących wobec biskupa, polegających na przykład na obniżeniu jego rangi czy przeniesieniu do innej diecezji<sup>60</sup>.

## STRESZCZENIE

Istnieją w Europie państwa, które charakteryzują się nietypowymi rozwiązaniami w zakresie głowy państwa. Przykładem omawianym w niniejszym artykule jest Księstwo Andory, której głowa państwa ma charakter dualistyczny – funkcję tą pełni jednocześnie prezydent Francji oraz hiszpański biskup Seo de Urgell. Oboje określani są mianem współksiążąt, co pokazuje bliskość rozwiązań do tych przyjętych w ramach monarchii. Artykuł niniejszy stara się pokazać nie tylko rozwiązania ustrojowe dotyczące ich funkcjonowania, ale również praktykę ustrojową, w szczególności z uwagi na pełnienie urzędu poprzez swych przedstawicieli.

<sup>55</sup> Tamże, s. 78.

<sup>56</sup> Umowa między Królestwem Hiszpanii a Księstwem Andory w sprawie episkopalnego współksięcia Andory.

<sup>57</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 76.

<sup>58</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne...*, s. 59.

<sup>59</sup> M. Zubik, *Wstęp...*, s. 49–50.

<sup>60</sup> P. Osóbka, *Współczesny system polityczny...*, s. 78.

Mariusz Tomaszuk

## THE DUALISTIC HEAD OF STATE OF THE PRINCIPALITY OF ANDORRA AS AN ATYPICAL POLITICAL SOLUTION

There are countries in Europe that are characterized by atypical solutions related to the head of state. An example presented in this article is the Principality of Andorra, which head of state is dualistic – hosted by the French President and the Spanish Bishop of Seo de Urgell. Both are described as co-princes, which shows the closeness of solutions to those adopted within the monarchy. This article seeks to show not only the systemic solutions related to their functioning but also the practice, especially in view of representatives they are ruling by.

**KEY WORDS:** *head of state, Andorra, political system, co-princes, constitutionalism*

### Bibliografia

- Emerson M., *Andorra and the European Union*, Center for European Policy Studies, Bruksela 2007.
- Jakubowski W., Słomka T., Wojnicki J., *Systemy polityczne państw Europy niebędących członkami Unii Europejskiej* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008.
- Osóbka P., *Współczesny system polityczny Księstwa Andory*, Opole–Toruń 2003–2006.
- Sikorska B., *Sytuacja prawnomiędzynarodowa europejskich państw karłowatych (Liechtenstein, Monako, San Marino, Andora)*, Warszawa 1971.
- Słomka T., *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja” 2007, nr 1 (7).
- Wiszwowaty M. M., *Współksiążęta czy konprincepsi? Kilka uwag o statusie prezydenta Francji i biskupa Urgell jako głowy państwa andorańskiego w kontekście formy ustrojowej Andory*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2004, nr 18 (4).

TADEUSZ KLEMENTEWICZ

*Stawka większa niż rynek.  
U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*

Instytut Wydawniczy Książka i Prasa  
Warszawa 2015, 409 s.

(Robert Staniszewski)

## SŁOWA KLUCZOWE:

*stagnacja, kryzys finansowy, kryzys strukturalny, kryzys systemowy, gospodarka rynkowa, kapitalizm, neoliberalizm, interwencjonizm, globalizacja*

RECENZJE

15 września 2008 roku dla większości badaczy, ekspertów i analityków rynku stanowi w wymiarze symbolicznym kulminacyjny punkt tzw. kryzysu finansowego, który ma zasięg globalny. Warto przypomnieć, że właśnie tego dnia Lehman Brothers (czwarty co do wielkości bank inwestycyjny w Stanach Zjednoczonych po Goldman Sachs, Morgan Stanley oraz Merrill Lynch) ogłosił upadłość.

Kryzys, którego skutki odczuwamy do dzisiaj stał się inspiracją dla wielu analiz dotyczących m.in. związków państwa i gospodarki, efektywności w gospodarce, sposobu wykorzystania ograniczonych zasobów, roli jaką odgrywają globalne korporacje czy skutków globalizacji.

Jednym z badaczy, który podjął się diagnozy kapitalizmu jest polito-

log oraz socjolog Tadeusz Klementewicz autor książki *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*. Pytanie, które za Fernandem Braudelem formułuje Tadeusz Klementewicz dotyczy jednej z fundamentalnych kwestii dla nauk społecznych, a mianowicie czy rozpoczęty w połowie lat 70. cykl to tylko kolejny kryzys strukturalny czy systemowy?

Powyższe pytanie zostało dookreślone przez T. Klementewicza poprzez sformułowane pytania szczegółowe m.in. takie jak: Czy zatem mamy do czynienia z końcem, zmierzchem kapitalizmu, czy też współczesny kapitalizm by przetrwać musi na nowo skonfigurować mechanizmy regulacji? Czy jest w stanie wyjść poza własne ograniczenia a jeżeli tak, czy może

dokonać tego samodzielnie w ramach mechanizmów samoregulujących, czy też wymagana jest ingerencja z zewnątrz np. państwa?

Diagnoza, którą wyprowadza nie napawa optymizmem: „Bilans neoliberalnej globalizacji to mniej niż zero. Obecnie mamy do czynienia z cofnięciem rozwojowym. Bo jak interpretować te dane: spadek udziału realnych płac w PKB, wzrost o 40% różnicy między 10% najbogatszych i 10% najbiedniejszych, rolnictwo zatrudnia w krajach centrum 5% ludzi, zaledwie 20% pracuje w przemyśle, trwa prekaryzacja zatrudnienia, a dyplomy wyższej uczelni nie zapewniają już pracy. I dalej, globalizacja obejmuje tylko 20–25% ludności świata, pozostała część ulega dalszej marginalizacji. Co więcej, tylko ok 2 mld ludności świata może sobie pozwolić na zakup towarów i usług na rynku światowym, czyli zasługuje na tytuł obywatela. Reszta to członkowie honoris causa społeczeństwa rynkowego.”<sup>1</sup>.

Powyższa diagnoza oparta jest na bardzo szczegółowej, wielowymiarowej oraz interdyscyplinarnej analizie, w wyniku której zostały sformułowane syntetyczne wnioski dotyczące krytycznego ujęcia mechanizmów i instytucji rynkowego społeczeństwa, które są osadzone w realiach historycznych.

T. Klementewicz wyodrębnia główne czynniki, które są odpowiedzialne za stagnację kapitalizmu („syndrom

stagnacji kapitalizmu bez granic”). Zalicza do nich: finansjeryzację akumulacji i dojrzałość przemysłową, uzależnienie państwa od big biznesu, niewydolność demokracji reprezentacyjnej i naturalizację porządku rynkowego w świadomości potocznej.

Rozważania dotyczące stagnacji kapitalizmu bez granic Autor prowadzi w odniesieniu do czterech głównych obszarów problemowych (części), które zostały scharakteryzowane w dziesięciu rozdziałach.

Część pierwsza „Gdy zawodzą ekonomiści. Społeczeństwo dla gospodarki czy gospodarka w społeczeństwie” została podzielona na dwa rozdziały „Kiedy logika zastępuje historię. Gospodarka w krzywym lustrze ekonomii głównego nurtu” oraz „Praca, technika, energia – gospodarujące społeczeństwo w globalnym ekosystemie i w perspektywie historyczno-instytucjonalnej”.

W części drugiej „Gdy zawodzi rynek. Kapitalizm XXI wieku – nowe rozwiązania starego problemu, który narasta” Autor odniósł się do trzech problemów tj. „Tragedia wzrostu. Gospodarujące społeczeństwo rynkowe pod presją akumulacji kapitału i efektywnego popytu”, „W sieci oligopoli i gigakorporacji. Rolnicy bez ziemi, przedsiębiorstwa bez pracowników, firmy bez fabryk i robotników” oraz „Podział dochodów i konflikt przemysłowy – do kogo należy kapitał w XXI wieku?”.

Część trzecia „Gdy zawodzi państwo jako strażnik i konstruktor racjonalności gospodarczej” dotyczy takich kwestii jak „Mit depolityzacji: od *politics* do *technoliberalnej policy*. *Busi-*

<sup>1</sup> T. Klementewicz, *Stawka większa, niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2015, s. 12.

ness welfare state”, „Dialektyka państwa i rynku: regres i renesans polityki rozwojowej. Druga wojna światowa z korporacjami?” oraz „Przez Bałtyk czy Atlantyk? Cud mniemany nad Wisłą, czyli budowa kapitalizmu bez kapitału na peryferiach europejskiego centrum”.

W części ostatniej „Gdy zawodzą demokracja i obywatele. Instytucjonalne i świadomościowe bariery podmiotowości politycznej” Autor poruszył dwa problemy „Wybór polityków zamiast polityki: demokracja reprezentacyjna a demokracja partycypacyjna” oraz „Kiedy zawodzi obywatel pracownik. Jak świadomość potoczna i zdrowy rozsądek naturalizują kapitalizm”.

Podstawowy problem badawczy dotyczący demitologizacji zagrożeń interwencji państwa w życie gospodarcze na poziomie krajowym oraz globalnym został uszczegółowiony w zakresie:

1. Krytycznej analizy „pseudoteoretycznych podstaw statofobii” w odniesieniu do takich kategorii jak: nowa ekonomia polityczna, teoria publicznego wyboru niesprawnego państwa, neoliberalne receptury *governance*, *global governance*, nowe zarządzanie publiczne oraz jakość rządzenia. Rozważania prowadzone są w odniesieniu do założeń charakterystycznych dla głównego nurtu ekonomii tj. mechanizmów ludzkich wyborów oraz rozdziału posiadanych zasobów między konkurujące potrzeby produkcji bądź konsumpcji. Autor dokonując krytycznej analizy

ekonomii klasycznej i neoklasycznej odnosi się do trzech filarów doktryny praktycznej liberalizmu gospodarczego tj.: założeń dotyczących natury gospodarującego podmiotu (*homo oeconomicus*), optymalnych warunków działalności gospodarczej (wolny handel, konkurencja) oraz ich ostatecznego rezultatu (równowaga rynkowa prowadząca do maksymalizacji dobrobytu społecznego). W części pierwszej T. Klementewicz dokonuje demitologizacji powszechnie akceptowanego, afirmowanego m.in. przez klasyka nurtu Milтона Friedmana oraz jego „polskiego klona” Leszka Balcerowicza założenia, że „... w dobie globalizacji państwo musi ukorzyć się przed wyrokami mitycznych rynków finansowych, międzynarodowych korporacji; że ten kapitał nie ma ojczyzny”<sup>2</sup>. Jak wskazuje Autor za mitycznymi rynkami finansowymi stoją konkretne instytucje, banki, fundusze inwestycyjnej, którymi zarządzają osoby identyfikowane z imienia i nazwiska, które mają na celu maksymalizację zysku. Powyższe rozważania wpisują się w szerszy dyskurs społeczny, którego istotą jest odpowiedź na pytanie „Czy kapitał posiada ojczyznę?”.

2. Kolejnym odniesieniem są relacje pomiędzy rozwojem kapitalizmu a przyrodą w trójkącie zależności „przyroda – populacja ludzka – gospodarka”, ze szczególnym

<sup>2</sup> Tamże, s. 20.



- uwzględnieniem systemu „energia – woda – żywność”. Autor poza identyfikacją powyższych zależności formułuje postulat powrotu do klasycznej koncepcji wartości w relacjach człowieka z przyrodą.
3. Szczególnie istotną kwestią są rozważania dotyczące mechanizmów uzależnienia państwa od biznesu. Autor wbrew powszechnie praktykowanemu podejściu badawczemu polegającemu na odseparowaniu politologii od ekonomii oraz innych pozornie odległych dyscyplin naukowych w sposób holistyczny łączy takie elementy jak: wzrost gospodarczy czy dług publiczny z kwestiami stricte politologicznymi, takim jak legitymizacja władzy politycznej. Szczególnie aktualne są rozważania dotyczące podstawowych problemów determinujących przyszłość narodów europejskich. Zdaniem Autora należą do nich: harmonizacja systemów podatkowych opartych na progresji i zmianie progów dla najwyższych dochodów, wspólna polityka rozwojowa, energetyczna i strukturalna, problem finansowania długu ze środków banku centralnego oraz rozstrzygnięcie dylematu: dewaluacja płac czy waluty w relacji do dochodu podstawowego. Tadeusz Klementewicz odnosi się również do pojęć, wokół których oscyluje myślenie unijne tj. inwestycje oraz innowacje. Dostrzega swoistą pułapkę, która może doprowadzić do utraty autonomii decyzyjnej państwa i w efekcie odejścia od racjonalności ogólnospołecznej.
  4. Kolejnym problemem badawczym jest polityka rozwojowa. Autor dokonuje weryfikacji zagadnienia odnosząc się do doświadczeń rozwojowych Niemiec oraz państw azjatyckich. Szczególną uwagę poświęca polskiej strategii długookresowej, analizując jeden z podstawowych problemów jakim jest przejście od etapu średniego poziomu dochodów (produkcji pracochłonnej) do produkcji kapitałochłonnej opartej na wiedzy. Realizacja tego celu w opinii T. Klementewicza byłaby możliwa jedynie w sytuacji, kiedy nastąpiłyby zmiany w układzie instytucjonalnym umożliwiające odbudowę zdolności państwa do strategicznego sterowania procesami rozwoju.
  5. Ostatnim zagadnieniem uszczegółowiającym podjętym przez Autora jest tzw. podmiotowość kolektywna. T. Klementewicz rekonstruuje pojęcie *homo oeconomicus* wpisując je w mechanizmy kształtowania świadomości potocznej oraz system funkcji demokracji przedstawicielskiej. Jak zauważa Autor, świadomość potoczna jest kształtowana przez pozycję jednostki w systemie pracy społecznej, która jest zdeterminowana przez miejsce zajmowane na rynku pracy oraz posiadany majątek. Tego typu mechanizm prowadzi do polaryzacji oraz odmiennych podstawowych interesów. Równie krytyczna jest ocena demokracji parlamentarnej, której istota

sprowadza się wyłącznie do wolności oddania głosu (wybór polityka, nie polityki) oraz wolności gospodarczej. Tym samym mamy do czynienia z ograniczonym zakresem podmiotowości obywatela (obywatel pasywny),

### Tak, ale...

Nie sposób odnieść się do wszystkich hipotez sformułowanych przez T. Klementewicza w *Stawce większej niż rynek...* Wcielając się jednak w rolę *advocatus diaboli* lub co bardziej trafnie „klona Milтона Friedmana” można podjąć polemikę z kluczową hipotezą sformułowaną przez Autora, że „Kapitalistyczna gospodarka – świat po trzech dekadach karnawału neoliberalnej globalizacji weszła bowiem w stadium stagnacji”<sup>3</sup>.

Czy rzeczywiście możemy stwierdzić, że mamy do czynienia ze stagnacją, kryzysem strukturalnym lub kryzysem systemowym kapitalizmu? Bezsporne jest, że od 2007 roku na globalnym rynku mamy do czynienia z kryzysem finansowym, ale czy ten kryzys jest zjawiskiem wyjątkowym, które do tej pory nie miało miejsca? Czy upoważnia do wyprowadzenia hipotezy, że jest to początek kresu neoliberalnego kapitalizmu?

Analiza indeksu giełdowego S&P 500 w skład którego wchodzi 500 przedsiębiorstw o największej kapitalizacji, które są notowane na New York Stock i NASDAQ wskazuje, że tego typu zdarzenia nie są niczym nadzwyczajnym. Pojawiały się wraz

z rozwojem gospodarki kapitalistycznej i za każdym razem ulegały zniwelowaniu. Co więcej, można wyprowadzić wnioski, że jest to immanentna cecha gospodarki, która charakteryzuje się cyklicznością opartą na schemacie „wzrost – kryzys – korekta – wzrost itd.”.

Porównując wydarzenia na rynkach finansowych z 2007 roku, z tymi sprzed 150 lat można znaleźć wiele analogii. Pierwszy kryzys światowy z 1857 roku, podobnie jak kryzys finansowy z 2007 roku wybuchł w Stanach Zjednoczonych. Determinowany był szybkim wzrostem handlu międzynarodowego oraz nadprodukcją w rolnictwie, która była pochodną powszechnie akceptowanej liberalnej polityki w dziedzinie gospodarki. W wyniku kryzysu zaczęły upadać towarzystwa importowe, spółki kolejowe, banki oraz instytucje finansowe w tym: Ohio Life Insurance and Trust Company, Liverpool Borough Bank, Western Bank of Scotland czy Northumberland and District Bank. Podobnie jak to miało miejsce w 2007 roku banki (w szczególności brytyjskie) zwracały się do banku centralnego o pomoc. Doszło do paniki na giełdach. W celu zażegnania kryzysu wprowadzono działania korygujące na poziomie państwa np. w Stanach Zjednoczonych ograniczono liberalną politykę w dziedzinie handlu zagranicznego wprowadzając cła zaporowe (taryfa Morilla)<sup>4</sup>.

Powyższy kryzys nie był zjawiskiem odosobnionym, z kolejnymi mie-

<sup>3</sup> Tamże, s. 11.

<sup>4</sup> Zob. W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2003.

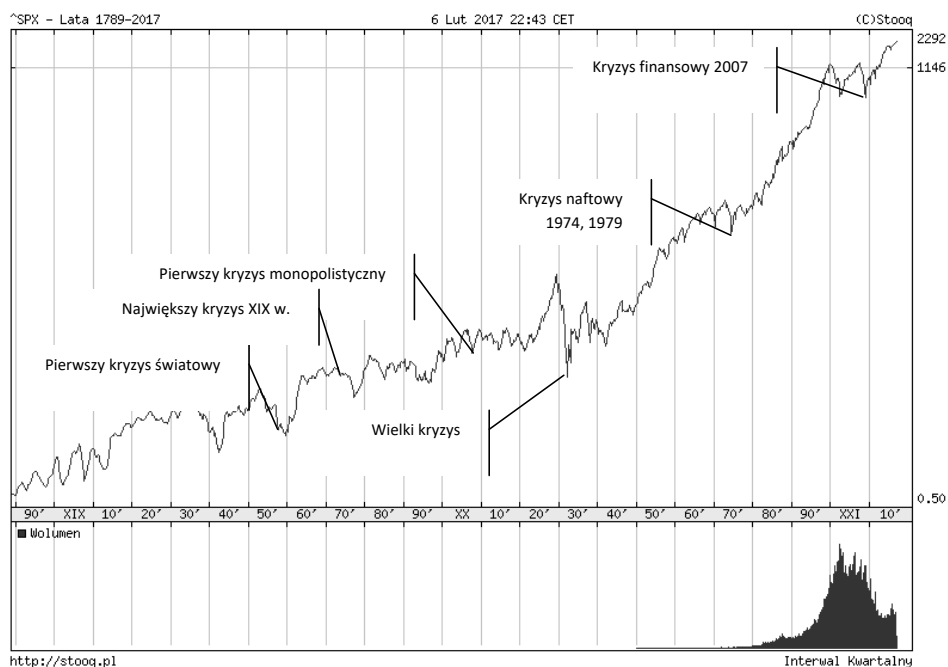
liśmy do czynienia m.in. w 1873 roku największy kryzys XIX w., 1907 roku pierwszy kryzys monopolistyczny, w latach 1929–1933 wielki kryzys, 1974 oraz 1979 roku kryzys naftowy.

Można zatem stwierdzić, że obecnie trwająca „stagnacja” jest naturalnym kryzysem finansowym, naturalnym cyklem charakterystycznym dla gospodarki opartej na kapitale, która zostanie zniwelowana w dłuższej perspektywie czasu. Trudno zatem analizowanemu zjawisku nadać miano kryzysu strukturalny lub systemowego, który negowałby podstawy funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz mechanizmy ją regulujące. Szczegółową zależność pomiędzy kryzysami finansowymi a wskaźnikiem S&P 500 obrazuje wykres 1.

## Podsumowanie

*Stawka większa, niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic* to udana próba demitologizacji zagrożeń interwencji państwa w życie gospodarcze na mikro i makro poziomie. Autor w sposób systemowy oraz wielowymiarowy odnosząc się do realiów empiryczno-historycznych podejmuje kluczowe kwestie związane z relacjami pomiędzy państwem a gospodarką. Szczególnie istotne dla dokonanej weryfikacji i dotarcia do źródeł stagnacji współczesnego kapitalizmu bez granic jest przyjęcie założeń charakterystycznych dla holistycznego ujęcia nauk społecznych. Z powodzeniem oraz znajomością tematu T. Klemenciewicz łączy metody, analizy, pojęcia

**Wykres 1.** Kryzysy finansowe vs. S&P 500 w latach 1789–2017



Źródło: opracowanie własne, dane <http://stooq.pl>.

oraz orientacje problemowe charakterystyczne m.in. dla nauk politycznych, ekonomii, historii, socjologii, antropologii oraz orientalistyki.

Na uwagę zasługuje również siatka pojęciowa wykorzystana na potrzeby niniejszej monografii. Autor odwołuje się do bardzo szerokich kategorii współczesnej humanistyki opisujących: przyrodnicze i społeczne aspekty procesów gospodarowania oraz stosunków podziału wytworzonego bogactwa społecznego, rolę świadomości potocznej i aparatów ideologicznych państwa, koncepcję i kategorię systemu światowego, funkcjonowanie państwa, problemy tożsamości narodowej, rolę kredytu w gospodarce i finansjeryzacji akumulacji czy relację człowieka z przyrodą. Należy jednak zaznaczyć, że nieznaną podstaw teoretycznych dotyczących analizowanych przez T. Klementewicza problemów badawczych może stanowić dla czytelnika spore wyzwanie intelektualne.

W książce znajdziemy liczne odwołania do publikacji m.in. takich autorów jak: Claus Offe, Anthony Giddens, John K. Galbraith, Geoffrey Ingham, John B. Foster, Robert W. McChesney, Ha-Joon Chang, Dani Rodrik, David Ost. Jak również rodzimych badaczy tj.: Jacka Tittenbruna, Jerzego Wilkina, Jana Toporowskiego, Grzegorza Kołodki, Andrzeja Karpińskiego, Jana Sowy, Jana Kurowickiego, Romana Karpińskiego, Włodzimierza Anioła czy Sławomira Czapnika.

*Stawka większa, niż rynek...* to także próba identyfikacji czynników, które mogą przezwyciężyć kryzys stagnacji kapitalizmu. Rozwiązaniem w opinii Autora jest korekta tzw. spontaniczne-

go ładu, która może zostać dokonana przy znaczącym współdziałaniu państwa, które reprezentuje „racjonalność ogólnospołeczną i planetarną”.

Recenzowana monografia wpisuje się w kanon kluczowych publikacji, które demitologizują paradygmaty głównego nurtu ekonomii. Tytuł książki jednoznacznie sugeruje, że mamy do czynienia z dylematami o szczególnie znaczeniu dla ludzkości, a Autor nie tylko dokonuje ich holistycznej diagnozy, ale również formułuje wnioski pragmatyczne, które nabierają szczególnego znaczenia w toku dyskusji dotyczące przyszłości Polski, Unii Europejskiej, a nawet „planety”.

#### STRESZCZENIE

Artykuł recenzyjny odnosi się do monografii T. Klementewicza *Stawka większa, niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*. Wcielając się w „klona Milтона Friedmana” Autor podejmuje polemikę m.in. z kluczową hipotezą sformułowaną przez T. Klementewicza „Kapitalistyczna gospodarka-świat po trzech dekadach karnawału neoliberalnej globalizacji weszła... w stadium stagnacji.”.

*Robert Staniszewski*

**TADEUSZ KLEMENTEWICZ, STAKES  
LARGER THAN THE MARKET.  
THE ROOTS OF STAGNATING  
CAPITALISM WITHOUT BORDERS**

Book review refers to the monograph of T. Klementewicz *Stakes Larger than*

*the Market. The Roots of Stagnating Capitalism without Borders.* Taking on the “clone of Milton Friedman” the author undertakes polemics, among others, with the key hypothesis formulated by T. Klementewicz “The capitalist world economy – after three decades of neoliberal globalization

of carnival – entered... the stage of stagnation.”.

**KEY WORDS:** *stagnation, financial crisis, structural crisis, systemic crisis, market economy, capitalism, neoliberalism, interventionism, globalization*

JAN-WARNER MÜLLER

*Co to jest populizm?*

(tyt. oryg. *What Is Populism?*), tłum. Michał Sutowski,  
Wydawnictwo Krytyki Politycznej,  
Warszawa 2017, 160 s.

(Sławomir Drelich)

## SŁOWA KLUCZOWE:

populizm, demokracja, reprezentacja, suwerenność ludu

RECENZJE

Tradycja badań nad populizmem jest w naukach politycznych dość długa i bogata. Nurty uznawane powszechnie przez badaczy myśli politycznej oraz teorii partii politycznych za populistyczne – od starożytnych popularów, przez amerykańską Populist Party i rosyjskich narodników, aż po szereg dwudziestowiecznych ruchów, jak chociażby peronizm, apryzm czy żetulizm – doczekały się mnóstwa monografii i artykułów naukowych. Populizm poddany został wszechstronnym analizom: od sfery funkcjonalno-strukturalnej ruchów i ugrupowań populistycznych, przez badania dyskursu i żargonu politycznego stosowanego przez populistów, aż po analizy form przywództwa, stosunku do ustroju

politycznego a także programów gospodarczych i społecznych. W naukach politycznych autorami klasycznych już prac poświęconych zjawisku populizmu są m.in.: John D. Hicks<sup>1</sup>, Margaret Canovan<sup>2</sup>, Paul A. Taggart<sup>3</sup>, Lawrence Goodwyn<sup>4</sup>, Candido Mendes<sup>5</sup>, John Lucacs<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> J.D. Hicks, *The Populist Revolt*, University of Minesota Press 1931.

<sup>2</sup> M. Canovan, *Populism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York – London 1981.

<sup>3</sup> P.A. Taggart, *Populism*, Open University Press 2000.

<sup>4</sup> L. Goodwyn, *The Populist Moment. A Short History of the Agrarian Revolt in America*, Oxford University Press 1978.

<sup>5</sup> C. Mendes, *Beyond Populism*, State University of New York, Albany 1977.

<sup>6</sup> J. Lucacs, *Democracy and Populism: Fear and Hatred*, Yale University Press, New Haven 2005.

W Polsce zaś najbardziej znaną i w najpełniejszym stopniu opisującą niniejsze zjawisko jest monografia Marii Marczewskiej-Rytko<sup>7</sup>. Opublikowano szereg interesujących prac zbiorowych, z których warto wspomnieć powstałą w oparciu o dorobek badaczy europejskich i anglosaskich pracę pt. *Demokracja w obliczu populizmu* pod redakcją Yvesa Mény i Yvesa Surela, natomiast w oparciu o polskie badanie warto przywołać zbiór artykułów pt. *Populizm a demokracja* pod redakcją Radosława Markowskiego. Oczywiście oprócz co najmniej kilkudziesięciu ciekawych monografii i opracowań zbiorowych można by wymieniać dziesiątki cytowanych i przywoływanych artykułów naukowych. Wobec ogromnej spuścizny w obszarze badań nad populizmem postawić można całkiem zasadnie pytanie, czy potrzebna jest kolejna praca, która za cel stawia sobie wyjaśnienie, czym jest populizm. Jan-Werner Müller, profesor nauk politycznych amerykańskiego Uniwersytetu Princeton, zakłada, że ze względu na zmiany środowiska społecznego i międzynarodowego, a także nowe problemy, z jakimi borykają się społeczeństwa, państwa i opinia międzynarodowa, konieczny jest świeższy namysł nad zjawiskiem populizmu, a perspektywę badań należałoby roz-

szerzyć, zaktualizować i wzbogacić o bardziej aktualne przykłady.

Autor nie kryje, że inspiracją do podjęcia takiego namysłu, a w jego efekcie do napisania niniejszej książki, było zwycięstwo wyborcze Donalda Trumpa w 2016 r. Wydarzenie to uznaje Müller za namacalny dowód tezy, iż we współczesnym świecie zachodnim coraz częściej do głosu dochodzą siły populistyczne. Co prawda, daleki jest od przyznania racji tym, którzy sugerują, że nadchodzi „światowa fala populizmu” (s. 9) czy też że populizm szerzy się zgodnie ze „swoistą teorią domina” (s. 9), jednak populistów wszelkiej maści uznaje za „prawdziwe zagrożenie dla demokracji” (s. 144). Müller bez zawahania wymienia przykłady współczesnych ruchów oraz przywódców populistycznych. Obok Donalda Trumpa wskazuje: Marine Le Pen i jej Front Narodowy, Geerta Wildersa i holenderską Partię Wolności, grecką Syrizę oraz hiszpański Podemos, Nigela Farage’a i środowiska domagające się Brexitu, Viktora Orbana i węgierski Fidesz, Silvia Berlusconiego we Włoszech oraz Jörga Haidera w Austrii, Recepa Tayyipa Erdoğan w Turcji wraz z turecką Partią Sprawiedliwości i Rozwoju, latinoamerykańskich przywódców, jak chociażby: Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales czy Nicolás Maduro, Jarosława Kaczyńskiego oraz partię Prawo i Sprawiedli-

<sup>7</sup> M. Marczevska-Rytka, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Lublin 1995.

wość, a także Władimira Putina i rosyjską Jedyną Rosję. Jak widać, katalog przykładów jest równie szeroki i bogaty, co różnorodny. *Prima facie* można odnieść wrażenie, że trudno będzie znaleźć Müllerowi ideologiczną, programową bądź funkcjonalno-organizacyjną część wspólną wszystkich tych egzemplifikacji. I rzeczywiście zaproponowane przez autora *differentia specifica* populizmu zdaje się być tyleż ogólne, co mało przekonujące w świetle dotychczasowych badań nad populizmem. Müller swoją propozycję jakościowej charakterystyki populizmu zarysowuje we Wprowadzeniu, które zatytułował: Czy każdy jest populistą? oraz w dwóch pierwszych rozdziałach zatytułowanych: Co mówią populiści? oraz Co robią populiści, czyli populizm u władzy. Rozczarowujące jest, iż autor rozważania swoje opiera na dość wybiórczo dobranej literaturze przedmiotu i chociaż znaleźć można odwołania do prac Ernesta Gellnera, Ghity Ionescu, Benjamina Arditiego, Michaela Kazina czy Richarda Hofstadtera, to jednak brakuje odniesień do konkluzji i analiz uznanych na całym świecie politologów zajmujących się populizmem, których prace stanowią swoisty kanon dla współczesnych badaczy tego zjawiska. Odnieść można wrażenie, że literatura przedmiotu dobrana została w taki sposób, aby oprzeć

cję Müllera na wybranych celowo autorytetach świata akademickiego.

Müller uprzedzając prezentację swojej koncepcji definiowania populizmu, zaznacza, że „w dyskusji o «populizmie» pobrzmiewają rozmaite polityczne lęki, a samo słowo populizm stosuje się do różnych zjawisk politycznych, które na pierwszy rzut oka zdają się wzajemnie wykluczać” (s. 23). Również Paul Taggart wskazuje, że „dysponujemy analizami, które są podporządkowane potrzebie chwili, i w efekcie cierpimy na niedobór bardziej dojrzałych rozważań na temat istoty populizmu”<sup>8</sup>. Niestety również Müller – pomimo zamierzeń – ulega tej słabości. Tak jest bowiem z przykładami przywoływanymi przez autora, zaś jego postawa – dostrzegalna chociażby w trzecim rozdziale zatytułowanym Jak sobie radzić z populistami? – także zdaje się być skażona swoim lękiem przed współczesnymi populistami, który raczej nie powinien być manifestowany w naukowej pracy politologicznej. W pierwszej kolejności Müller wskazuje, że populizm to „szczególny rodzaj moralizującej wyobraźni politycznej” czy też „sposób postrzegania świata politycznego, który ustawia moralnie czysty i w pełni zjedno-

<sup>8</sup> P. Taggart, *Populizm i patologie polityki przedstawicielskiej*, [w:] Y. Mény, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 108.



czony (...) naród czy lud naprzeciw elitom” (s. 40). Autor podkreśla, że każdy populistą czyni się przedstawicielem „prawdziwego ludu”, czym też niejako deklaruje konieczność jedności wspólnoty, do której się odwołuje<sup>9</sup>. Takie wezwanie do jedności – będące wedle Müllera cechą typową populizmu – określa on mianem holizmu. Tak rozumiany holizm – jeśli zgodzić na taką operacjonalizację – występuje przecież także w szeregu innych ideologii i doktryn politycznych. Warto zaznaczyć, że również w fundamentalnych dla ustrojów współczesnych państw aktach, w konstytucjach czy też ustawach okołokonstytucyjnych, z reguły ustawodawca deklaruje swoisty holizm, mówiąc o „ludzie”, „narodzie”, „społeczeństwie” czy też ustanawiając zasady mandatu generalnego reprezentantów narodu<sup>10</sup>, a przecież niewiele ma to wspólnego z populizmem. Müller twierdzi, że „nie może być populizmu bez kogoś, kto przemawiałby w imieniu narodu jako całości” (s. 41), tymczasem przyjęcie takiego założenia zmuszałoby nas do uznania, że w dobie demokracji

parlamentarnej każdy polityk walczący o masowe poparcie jest nolens volens populistą. Autor zaznacza jednak, że koncepcja ludu czy też narodu ma u populistów charakter ekskluzywny, zaś każde środowisko populistyczne wykluczać będzie z narodowej wspólnoty wybrane grupy społeczne. Tę „ekskluzywistyczną” koncepcję wspólnoty łączy Müller z antyelitaryzmem i antyestablishmentowym nastawieniem populistów. Tak widzący wspólnotę narodową (czy też lud) populiści – zdaniem autora – przekonują, że „istnieje coś takiego jak jedno wspólne dobro, które naród jest w stanie rozpoznać i którego pragnie” (s. 47). Wydaje się jednak, że jest to jedna z cech typowych dla masowych partii politycznych działających w państwach demokratycznych, natomiast sama idea „dobra wspólnego” – posiadająca de facto źródła w klasycznej koncepcji polityki<sup>11</sup> – pojawia się w dyskursie publicznym dość powszechnie, wśród ugrupowań politycznych o różnorodnym rodowodzie.

Kolejną z cech składających się – zdaniem Müllera – na *differentia specifica* populizmu jest odwoływanie się jego przedstawicieli do spiskowych teorii dziejów. Autor twierdzi, że „teorie spiskowe nie

<sup>9</sup> Por. tenże, *Populizm, lud i rdzenna kraina*, [w:] O. Wysocka (red.), *Populizm*, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>10</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 82 i 217; M. Canovan, *Polityka dla ludzi. Populizm jako ideologia demokracji*, [w:] Y. Mény, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu...*, s. 73.

<sup>11</sup> Zob. B. Szlachta, *Dobro wspólne*, [w:] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski (red.), *Encyklopedia Polityczna*, t. I – *Mysł polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, Radom 2007, s. 55–58.

są (...) osobliwym dodatkiem do populistycznej retoryki, lecz są zakorzenione w samej logice populizmu i z niej wypływają” (s. 57). Tymi teoriami spiskowymi mają posługiwać się przede wszystkim liderzy ruchów populistycznych, którzy definiują siebie jako „ucieleśnienie narodu”, jedyni politycy posiadający „łączność z substancją narodu” (s. 60), „bliskość z ludem” (s. 71) czy też „lepszą zdolność do rozpoznania wspólnego dobra” (s. 58). Taka forma samozdefiniowania populistycznego lidera zgodna jest z wnioskami zarówno Margaret Canovan i Paula A. Taggarta, jak też Marii Marczewskiej-Rytko. Ponadto Müller podkreśla, że „partie populistyczne mają szczególną predylekcję do wewnętrznego autorytaryzmu” (s. 62), co jednakże nie do końca zgadza się z dotychczasowymi ustaleniami badaczy populizmu, wskazującymi na istnienie zarówno autorytarnej wersji populizmu (typowej chociażby dla nurtów latynoamerykańskich), jak również jego wersji demokratycznej (indyjski gandyzm czy też polska tzw. Pierwsza Solidarność)<sup>12</sup>. Autor wskazuje również na czynnik, który w dotychczasowych ustaleniach pojawiał się dość powszechnie – mianowicie, że „populiści starają się skolonizować, względnie «odzyskać» państwo”

(s. 73). Przedstawia tym samym populistów jako antysystemowców, co należy jednak potraktować jako konsekwencję antyestablishmentowej postawy środowisk populistycznych. Zdaniem Müllera dla populizmu typowymi zjawiskami są również: „kolonizacja państwa, masowy klientelizm i legalizm dyskryminacyjny” (s. 77). Pierwsze dwa zjawiska wiążą się z przejmowaniem przez populistów po zdobyciu władzy aparatu państwowego, połączonym z budową sieci zależnościowych między rządzącymi a beneficjentami dokonywanych zmian kadrowych. Natomiast ostatnie utożsamia Müller z takimi przekształceniami systemu prawnego, które w sposób jawny skutkują dyskryminacją „wyłączonych z narodu” grup społecznych. Trudno zgodzić się z przekonaniem autora, iż wszystkie te cechy zawsze stanowią będą wyznaczniki populizmu – bardziej należałoby wiązać je z autorytaryzmem sensu stricto aniżeli z populizmem<sup>13</sup>. Niekoniecznie prawdą jest bowiem, iż „populizm zawsze jest wrogi mechanizmom, a ostatecznie też wartościom kojarzonym potocznie z konstytucjonalizmem” (s. 91) – przykład gandyzmu i amerykańskiej Partii Populistycznej skutecz-

<sup>12</sup> M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna...*, s. 19.

<sup>13</sup> Zob. J.J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, [w:] A. Allardt, Y. Littunen (red.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki 1964, s. 291–320.

nie falsyfikuje postawioną przez Müllera tezę. Jednocześnie można by przyjąć, że zdecydowana większość ruchów populistycznych opowiada się raczej za modelem demokracji bezpośredniej niżeli za demokracją przedstawicielską z wszystkimi jej mechanizmami o demoliberalnej genezie<sup>14</sup>.

Müller stara się dowieść, że populizm jest zjawiskiem w istocie swej antydemokratycznym, niszczącym podstawy demokracji liberalnej i rujnującym jej instytucje. Twierdzi, że populiści „niemal na pewno wyrządzają systemom demokratycznym szkody” (s. 111). Z drugiej jednak strony sugeruje, że „populizm, mimo kilku poważnych wad, mógłby w pewnych warunkach posłużyć jako «korekta» liberalnej demokracji, która zbyt oddaliła się od ludzi” (s. 92). Krytykuje tych, którzy dopuszczają stosowanie pojęcia „demokracji nieliberalnej”, jaką rzekomo mieliby wprowadzać populiści wszelkiej maści, a w miejsce tego pojęcia proponuje stosować określenie „zepsuta demokracja” (s. 88). Jego zdaniem podwalinami takiej „zepsutej demokracji” będą przygotowywane przez populistów „nowe populistyczne konstytucje” (s. 93),

które miałyby w większym stopniu odpowiadać populistycznej interpretacji „woli powszechnej” czy też „woli ludu”. Wydaje się, że także w tym miejscu konkluzje Müllera zdają się abstrahować od faktu, iż politologom i historykom w samym XX wieku udało się opisać różne wersje populizmu: bardziej demokratyczne i bardziej autorytarne; także takie, które w mniejszym lub większym stopniu podporządkowywały się ustrojowo-prawnemu status quo. Tymczasem autor zdaje się dostrzegać wyłącznie populizmy autorytarne. Takie uproszczenie sprawia, iż populizm jawi się jako nurt nie tylko antyelitarystyczny, antyestablishmentowy i antysystemowy, ale również antyliberalny i antyinstytucjonalny, autorytarny i klientelistyczny, o skłonnościach do korupcji, nepotyzmu, ksenofobii, nacjonalizmu – a przecież nie zawsze tak jest. Takie postrzeganie populizmu – szczególnie jeśli chodzi o współczesne jego egzemplifikacje – sprawia, że trudno zgodzić się na przyporządkowanie tak charakteryzowanemu zjawisku wszystkich przykładów wymienianych przez Müllera. Zaskakujące jednak, iż autor – choć tak krytyczny wobec populistów i przypisujący im szereg przymiotów niekoniecznie stanowiących wyznaczniki populizmu sensu stricto w duchu rozstrzygnięć innych badaczy – nie namawia do krucjaty przeciwko populistom, ale wskazuje, że jak długo „populiści

<sup>14</sup> M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna...*, s. 33. Zob. również: L. Goodwyn, *Rewizje populizmu. Paradoksy historiografii i demokracji*, [w:] O. Wysocka (red.), *Populizm...*, s. 117–140.

trzymają się granic prawa – i nie podlegają do przemocy – pozostali aktorzy polityczni (i ludzie mediów) powinni wejść z nimi w kontakt” (s. 121). Podkreśla, iż ignorowanie albo wręcz marginalizowanie populistów może uprawomocnić ich antyelitarystyczne i antysystemowe przekonania w oczach społeczeństwa.

Niezależnie od nieścisłości, czasami również sprzeczności, a także nieuprawnionych generalizacji, książka Müllera słusznie podnosi coś, na co zwracali uwagę wszyscy dotychczasowi badacze populizmu, a mianowicie na fakt, iż jednym z celów populistów – w każdym razie na poziomie deklaratywnym – jest chęć „dowartościowania tych części społeczeństwa, które dotychczas były wykluczone” (s. 123)<sup>15</sup>. Jakkolwiek cechy tej nie da się przypisać wszystkim przykładom przywódców i ruchów populistycznych wymienianych przez Müllera (pojawia się więc kolejny raz pytanie, czy wskazane przez niego przykłady ruchów społeczno-politycznych i partii rzeczywiście należy określać mianem populistycznych), to jednak w obliczu szerokiej literatury przedmiotu cecha ta wskazywana jest jako jedna z fundamentalnych dla populizmów sensu stricto. Słusznie nawiązuje autor do dzie-

jów populizmu amerykańskiego – dziewiętnastowieczni populiści w Stanach Zjednoczonych rzeczywiście „byli przykładem obrońców zwykłego człowieka” (s. 127), a przecież taki status nadają sobie wszyscy populiści współcześni. Tak też zresztą mówili o sobie starożytni popularzy, którzy przywoływani się w większości historycznych opracowań poświęconych populizmowi. Zastanawiające jest, dlaczego autor w toku całego swojego wywodu tak mocno stara się powiązać populizm z tradycyjnie rozumianą prawicą polityczną, zaś *expressis verbis* zaprzecza, jakoby populizm w jakiegokolwiek formie miał cokolwiek wspólnego z tradycyjnie rozumianą lewicą. Dobitnie wskazuje, że „z definicji nie ma czegoś takiego jak lewicowy populizm” (s. 133)<sup>16</sup>. Większość badaczy sugeruje jednak, że populizm nie jest nurtem ani prawicowym, ani lewicowym – jeśli mówić o nim jako o doktrynie politycznej czy ideologii (choć i co do tego nie ma zgody), wówczas należy przyznać, że stanowi nurt eklektyczny,

<sup>15</sup> Por. B. Arditì, *Populism as a Spectre of Democracy. A Response to Canovan*, „Political Studies” 2004, vol. 52, s. 136.

<sup>16</sup> Przykładowo Donald MacRae wyróżniał populizm klasyczny (agrarny) i populizm socjalistyczny; wskazywał, że elementy doktryny socjalistycznej często znaleźć można wśród haseł i założeń populistów. D. MacRae, *Populism as an Ideology*, [w:] G. Ionescu, E. Gellner (red.), *Populism: Its Meaning and National Characteristics*, Macmillan, Nowy Jork 1969, s. 153–164.

zawierający w sobie elementy programowe różnych doktryn politycznych, odwołujący się do wartości mających swoje źródło w różnych ideologiach. Część badaczy widzi w populizmie nurt reprezentujący ideę trzeciej drogi<sup>17</sup>. Jeśli zaś rozumieć populizm szeroko – jako jedynie praktykę polityczną (utożsamiać go wtedy należy z demagogią) – wówczas mówienie o lewicowości bądź prawicowości populizmu w ogóle nie ma sensu. Można więc odnieść wrażenie, że książka Müllera niekoniecznie rozjaśnia populizm, choć słusznie skłania do podjęcia raz jeszcze namysłu nad jego definiowaniem. Można mieć wątpliwości, czy wymienione przez Müllera przykłady współczesnych populizmów rzeczywiście powinny zostać przyporządkowane do jednej kategorii politologicznej, jednak niewątpliwie można (i powinno się) rozważać „populistyczną zawartość” treściową, funkcjonalną i organizacyjną wspomnianych przez autora środowisk.

<sup>17</sup> Zob. M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna...*, s. 36.

## STRESZCZENIE

Jan-Werner Müller proponuje nowy sposób definiowania populizmu. Jego propozycja jednakże zdaje się być przynajmniej niedopracowana i wielokrotnie abstrahować od klasycznych refleksji na temat populizmu. Największą wartością jego pracy jest fakt, iż stara się on oprzeć ją na szeregu współczesnych przykładach, szczególnie zaś na przykładach europejskich.

*Sławomir Drelich*

## JAN-WARNER MÜLLER, WHAT IS POPULISM?

Jan-Werner Müller proposes a new way of defining populism. His proposal, however, seems to be at least unfinished and many times passed over the classical reflections on populism. The greatest value of his work is the fact that he tries to base it on a number of contemporary examples, especially on European ones.

**KEY WORDS:** *populism, democracy, representation, sovereignty of the people*

JOACHIM OSIŃSKI

*Państwo w warunkach globalnego kryzysu  
ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa*Oficina Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie  
Warszawa 2017, 335 s.*(Eduard Tarnawski)***SŁOWA KLUCZOWE:***Polska, dług publiczny, kryzys bankowy, trendy rozwojowe*

RECENZJE

Jest to praca o bardzo dobitnie sformułowanych tezach naukowych opartych na rzetelnych analizach z dziedziny nauk społecznych oraz prawnych. Autor nie tylko nie ucieka od polemiki z tezami neoliberalnych ideologów, którym udało się w ostatnim ćwierćwieczu prawie całkowicie objąć swoją kontrolą media, a także w części badania naukowe, ale dąży do otwartej konfrontacji z ich poglądami. Swoje stanowisko J. Osiński formułuje we Wstępie, kiedy zaznacza, że ideolodzy neoliberalizmu „zainfekowali” swoją bezkrytyczną wiarą w odnalezienie magicznego „kamienia filozoficznego” środowiska polityczne, akademickie, medialne w państwach, w których rozpoczęto żmudne procesy transformacji

ustrojowej. Autor nie ogranicza się do polemiki, ale odnosi swoje analizy i proponuje rozwiązania mające podnieść sprawność i efektywność państwa średniej wielkości, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Autor jest całkowicie przekonany o tym, że „tzw. wolny rynek nie zapewni Polsce i polskiemu społeczeństwu bezpieczeństwa i możliwości cywilizacyjnego rozwoju. Może to uczynić jedynie suwerenne i demokratyczne państwo, dobrze zorganizowane i sprawnie współzrządzone przez świadomych swoich wyborów obywateli”. Monografia jest rezultatem i podsumowaniem wieloletnich studiów J. Osińskiego, które zmateriałizowały się w postaci licznych monografii, artykułów, które Autor opublikował w ostatnich latach.

W pierwszym rozdziale, „Próby neoliberalizacji istoty współczesnego państwa”, Autor podejmuje się na zadania zdefiniowania państwa uciekając się do bardzo udanej, moim zdaniem, formuły. To czym jest państwo łatwo jest pojąć, o ile jesteśmy w stanie wyobrazić sobie, że go nie ma. Następnie na kolejnych 40 stronach przeprowadza wielowątkową analizę, i w pierwszej kolejności odtwarza historię pojęcia neoliberalizmu, przypominając, między innymi, że termin ten pojawił się już w końcu XIX wieku. W tym rozdziale, ale i w następnych, Autor udowadnia, że neoliberalizm nie jest projektem ekonomicznym, ale politycznym i ideologicznym. Przypomina, że to państwa pieniędzmi z podatków ratowały upadających bankierów i przedsiębiorców. Odnotowuje istotne i zapomniane fakty z historii neoliberalnej retoryki, jakim było przyznanie się A. Greenspana do tego, że idee, w które wierzył przez całe dziesięciolecie były całkowicie błędne. Pokazuje też, jak neoliberalowie, kiedy atakują socjalizm w istocie rzeczy celują w chrześcijański dystrybucjonizm. W odniesieniu do Polski Autor obnaża, jak neoliberalowie stosują kulturę upokarzania tych warstw społecznych, które w wyniku terapii neoliberalnych zostały zepchnięte na margines. W drugim rozdziale, „Neoliberalna ideologia a państwo. Semantyka neoliberalnej nowomo-

wy”, Autor udowadnia, jak stosunkowo łatwo było po spustoszeniu językowym, jakie było następstwem dominacji także językowej realnego socjalizmu, stworzyć nową orwelowską mowę ery transformacji. Piszę o tym, na przykład, jak to kapitalistę zastąpił przedsiębiorca. Pokazuje jak ekonomia głównego nurtu dostarczała mediom pojęć całkowicie zniekształcających obraz rzeczywistości. J. Osiński przestrzega wielu nieorientowanych młodych badaczy przed nieuświadomionym uczestnictwem w Matrixie, to znaczy w nieistniejącej rzeczywistości, choć występującej na stronach książek i podręczników akademickich. Autor nie ma litości dla neoliberalnych manipulatorów językowych. Piszę na przykład o tym, jak w Polsce w końcu 2015 r. ok. 66% długu było w posiadaniu Polaków a pozostałe 34% w rękach inwestorów zagranicznych. Oznaczało to, iż na każdego mieszkańca przypadało w tym samym czasie ok. 16,6 tys. PLN aktywów, co w konsekwencji daje dług netto na mieszkańca w granicach 7 tys. PLN. (s. 103). Również całkowity dług publiczny netto jest znacząco mniejszy i nie robi już wielkiego wrażenia, ale w całym tym zamieszaniu nie chodzi o prawdę, tylko o zakłamywanie rzeczywistości. J. Osiński i w tym rozdziale nie ogranicza się do polemiki, ale jasno formułuje swoje własne stanowisko. Piszę co trzeba zrobić, patrząc

z perspektywy państwa polskiego. Nie ma takiej potrzeby by „dogonić”. To co powinno się zrobić, to być przede wszystkim poprawienie sprawności, efektywności i reprezentatywności organów państwa na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w tym szczególnie organizacji pożytku publicznego, poszanowanie praw człowieka i tolerancja w życiu publicznym, szacunek i dbałość o środowisko naturalne, racjonalna, sprawna i wspierająca przedsiębiorczość oraz innowacyjność polityka gospodarcza uwzględniająca polskie interesy. Autor nie zamierza ukrywać swojej wizji przyszłości w stosunkach międzynarodowych. Píše o tym, jak w najbliższych 30–40 latach, ukształtuje się multipolarny łańdź stosunków międzynarodowych w centrum z 8–9 centrami polityki międzynarodowej, w tym w zintegrowanej Europie, choć w trudnym do przewidzenia kształcie. Wokół tych centrów polityki międzynarodowej, definiowanych jako podmioty lub regiony świata, powstaną konglomeraty państw średnich i małych wspierających działania centrum. W trzecim rozdziale „Państwo w ujęciu ontologicznym i realnym a ideologia neoliberalizmu, Autor rozprawia się z butą ekonomistów, którzy sądzą, że wiedzą, jak ma funkcjonować świat i jak go zmieniać. Jednak na uwagę zasługuje, jak J. Osiński definicje

państwo”. (s. 126–127). Jego uwagę skupia, między innymi, rozróżnienie kraju i państwa, ale nie sposób tu pominąć radykalnych konkluzji. J. Osiński píše o tym, jak dzięki ideologii neoliberalnej i z pomocą usłużnych prawników, lobbystów, dziennikarzy i polityków udał się „skok na kasę” polegający na doprowadzeniu w 1999 r. przez lobby finansowo-bankowe do wprowadzenia obowiązkowego (nakazanego mocą ustawy) filara kapitałowego w ubezpieczeniu emerytalnym. Jego zdaniem będzie to za kilka lat przykładem podręcznikowym braku odpowiedzialności elit politycznych i już w niedalekiej przyszłości adepti finansów i bankowości będą podziwiać tych, którym taki „numer się powiódł” i pozwolił zarobić w krótkim czasie miliardy złotych niedużej grupie instytucji i osób prywatnych, przeważnie zagranicznych. (s. 143–144). W czwartym rozdziale „Cele i zadania państwa – wpływ kryzysu ekonomicznego”, Autor zajmuje się celami państwa w warunkach kryzysu ekonomicznego. Dokonuje semantycznych rozróżnień, między funkcjami a zadaniami. W piątym rozdziale „Wolny rynek a demokracja. Współzależność czy determinizm”, J. Osiński nie przepuszcza okazji, aby rozprawić się z ekonomistami neoliberalnymi i prawnikami, w tym rozdziale nie zostawił suchej nitki na polskich politologach. Píše więc o tym, że brak im refleksji krytycz-



nej i reakcji na „neoliberalne opowieści”, że są pogrążeni w działaniach organizacyjnych zmierzających do autonomizacji i wyodrębniania się coraz to nowych subdyscyplin lub szukając „wrogów” tam gdzie w istocie ich nie ma, przykładowo wśród starających się nadać politologii bardziej aplikacyjny i utylitarny społecznie charakter. (s. 172). Autor postawił sobie za cel zbadanie relacji między wolnym rynkiem a demokracją i nie zawahał się postawić tezy, że mamy tu do czynienia z mitami i dowolnymi uogólnieniami, takimi jak przykładowo, „wolny rynek”. W neoliberalnym dyskursie pojęcie to zostało doprowadzone do formuły absolutnej, swoistego fetyszu a zarazem jedyne „patentu” na dobrobyt. Nie ma też zrozumienia dla tych, którzy praktykują fuzję państwa z korporacjami. Nazwa to patologią. Jest kategorycznie przeciw osłabieniu suwerenności państwa narodowego. Zwolennicy ideologii neoliberalizmu deprecjonując państwo w rzeczywistości niszczą demokrację! J. Osiński wierzy w parlamentaryzm. Kongres Stanów Zjednoczonych mimo dwuizbowej struktury i skomplikowanych procedur legislacyjnych jednak funkcjonuje. Rozdział ten konkluduje jednoznacznie. „Wolny” rynek i demokracja są współcześnie bardziej niż kiedykolwiek przeciwieństwami, a jedność i naturalny związek między nimi ma coraz bardziej

mityczny charakter”. (s. 200). W szóstym rozdziale „Geneza i ewolucja długu publicznego w wybranych państwach a niewypłacalność państwowa”, Autor dokonuje kompleksowej analizy problematyki długu państwowego. Wielce interesującym wydaje się być historia państwowych pożyczkobiorców poczynając od królów francuskich XII wieku i angielskich XIV wieku. J. Osiński wyjaśnia tu między innymi, że pożyczki monarchów były ich osobistymi wierzytelnościami, które wygasły wraz ze śmiercią, odejściem władcy lub jego detronizacją. Mimochodem nadmieniam, że ich następcy nie kwapili się do zwrotu długu, a ci wierzyciele, którzy zbyt nachalnie, upominali się o zwrot, popadali w niełaskę monarchy, byli zmuszani do emigracji lub tracili życie. Autor jasno przedstawia swoje stanowisko. Państwa nie mogą stracić suwerenności w konsekwencji nie spłaconego długu. Kara w postaci utraty suwerenności przez państwo w rezultacie mało roztropnego zadłużania się spowodowanego przez jego klasę polityczną, jest w historii najnowszej czymś naprawdę wyjątkowym i raczej dotyczy tych organizmów, które nie były w pełni samodzielne. J. Osiński sporządza listę państw, które wielokrotnie zbankrutowały, ale nie straciły z tego powodu suwerenności. (s. 230). W siódmym rozdziale „Realne państwo w warunkach kryzysu ekonomicznego. Przypadek

Islandii”, Autor przedstawia porównującą historię islandzkiego kryzysu. Szczegółowo opisuje rozpad w roku 2008 systemu bankowego w ciągu zaledwie dwóch tygodni, ale to co wzbudza jego entuzjazm, to pojawienie się w społeczeństwie islandzkim wiary we własną podmiotowość i zdolność do aktywności w imię dobra publicznego. W ósmym rozdziale „Możliwości podniesienia sprawności państwa. Perspektywa Rzeczypospolitej Polskiej”, Autor przedstawia swój projekt podniesienia sprawności państwa polskiego. Polska nie jest opóźniona w rozwoju cywilizacyjnym, a jej dalszy rozwój nie może polegać na powielaniu sekwencji rozwojowych „starych państw” Europy. W ocenie J. Osińskiego Polska będzie częścią nowego ładu światowego, który nie będzie powieleniem żadnego z dotąd występujących, raczej będzie to ład chaosu na peryferiach i pewnego uporządkowania w centrum. Mówi o trzech scenariuszach: równowagi centrum i peryferii w warunkach wzajemnych konfliktów, dominacji gospodarczej, politycznej i militarnej centrum oraz o dominacji peryferii w warunkach „okrążenia” centrum. J. Osiński przewiduje, w perspektywie 20–30 lat załamanie się przewagi USA w świecie, ale nie wcześniej. (s. 299). Zajmuje też stanowisko w sprawach ustrojowych. Uważa za całkowicie zbyteczne utrzymywanie Senatu, jako „izby refleksji” (s. 307).

## STRESZCZENIE

Ideologia wolnego rynku, na początku transformacji ustrojowej, była wykorzystywana w sposób propagandowy, podobny do tego jaki to było w dobie komunistycznej w polskiej historii. Autor przedstawia przekonującą debatę polemiczną z neoliberalnymi dogmatami i mitami. Książka zawiera również wnioski wyciągnięte z islandzkiego kryzysu bankowego, które są istotne dla każdego reformatora konstytucyjnego. Wreszcie oferuje sugestywną perspektywę dla zwiększenia skuteczności państwa polskiego.

*Eduard Tarnawski*

**JOACHIM OSIŃSKI,**  
***THE STATE IN THE CONTEXT***  
***OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS.***  
***A CONTRIBUTION TO THE THEORY***  
***OF THE STATE***

The ideology of the free market, at the beginning of the transformation was used in a propagandistic manner that was similar to the one used in the communist period of the Polish history. The Author presents a convincing polemic debate with the neoliberal dogmas and myths. The Book also includes the lessons learnt from the Icelandic banking crisis that are relevant for any constitutional reformer. Finally, it offers a suggestive prospect to increase the efficacy of the Polish State.

**KEY WORDS:** *Poland, public debt, banking crisis, development trends*

## Autorzy

**TOMASZ R. ALEKSANDROWICZ**, dr hab., prof. nadzw. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie; wykładowca i analityk Centrum Badań nad Ryzykami Społecznymi i Gospodarczymi Collegium Civitas w Warszawie; stały współpracownik Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: prawnomiędzynarodowe i polityczne aspekty współczesnego terroryzmu, przemiany w koncepcjach suwerenności państwa narodowego w dobie globalizacji i integracji europejskiej, zmiany w funkcjonowaniu państwa w epoce globalizacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, sieć jako struktura i środowisko działania, środowiska zmiany w środowisku bezpieczeństwa, służby specjalne jako narzędzie polityki zagranicznej państwa, cyberprzestrzeń jako środowisko wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, analiza informacji, walka informacyjna. Autor ponad stu pozycji książkowych i artykułów naukowych, m.in. *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej* (Warszawa 2006), *Terroryzm międzynarodowy* (Warszawa 2008 i 2015), *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej* (Warszawa 2011), *Świat w sieci. Państwa – społeczeństwa – ludzie. W poszukiwaniu nowego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego* (Warszawa 2014), *Podstawy walki informacyjnej* (Warszawa 2016); współautor (wspólnie z K. Liedelem i P. Piasecką) *Analiza informacji. Teoria i praktyka* (Warszawa 2012). Kontakt e-mail: tomek.aleksandrowicz@me.com.

**MICHAŁ BRZEZIŃSKI**, dr, politolog, prawnik, Katedra Nauk o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się teoretycznymi podstawami bezpieczeństwa, stanami nadzwyczajnymi i zarządzaniem kryzysowym. Wybrane publikacje: *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach* (Warszawa 2007), współredakcja z S. Sulowskim *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia* (Warszawa 2009) oraz *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa* (Warszawa 2014), *Problem tożsamości bezpieczeństwa w świetle etymologii języka polskiego*, [w:] W. Kitler, T. Kośmider (red.), *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego* (Warszawa 2015). Kontakt e-mail: michal.brzezinski@uw.edu.pl.

**SŁAWOMIR DRELICH**, dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

**ALEKSANDRA GASZTOLD**, dr, politolog, adiunkt w Katedrze Nauk o Bezpieczeństwie w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego;

prowadzi badania niemcoznawcze oraz nad terroryzmem z udziałem kobiet. Stypendystka m.in. Uniwersytetu Indiana w Bloomington, Uniwersytetu w Konstancji i Uniwersytetu Wiedeńskiego; ekspert Ośrodka Analiz Politycznych UW (OAP UW) i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Wybrane publikacje: współredakcja z Z. Siemiątkowskim, *Służby specjalne w państwie współczesnym* (Warszawa 2016), *Teorie feministyczne w naukach o polityce* Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2017, nr XXII. Kontakt e-mail: a.gasztold@uw.edu.pl.

**AGNIESZKA LEGUCKA**, dr hab. nauk o bezpieczeństwie, analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM), prof. nadzw. na Wydziale Biznesu i Stosunków Międzynarodowych Akademii Wistula. Autorka wielu publikacji na temat bezpieczeństwa obszaru postradzieckiego, polityki zagranicznej Rosji i Ukrainy. Wybrane publikacje: *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych na obszarze poradzieckim* (Warszawa 2013), A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego* (Warszawa 2011); *The NATO-Ukraine Relations After the Annexation of Crimea*, „Ukraine Analytica” 2017, 2 (8). Kontakt e-mail: legucka@pism.pl.

**MAGDALENA DOBROWOLSKA-OPAŁA**, dr nauk o bezpieczeństwie, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa imprez masowych, w tym szczególnie meczów piłki nożnej oraz zagadnieniami związanymi z rolą Policji w tym zakresie. Kontakt e-mail: mdopala@gmail.com.

**MAREK MADEJ**, doktor nauk o polityce, zastępca ds. naukowych i współpracy z zagranicą dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół: NATO i innych europejskich organizacji bezpieczeństwa; terroryzmu i innych zagrożeń asymetrycznych; współczesnych konfliktów zbrojnych oraz polskiej polityki bezpieczeństwa. Autor m.in. monografii *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (PISM, Warszawa 2007), rozdziałów nt. NATO w *Roczniku Strategicznym* (edycje od 2010 r.), redaktor naukowy publikacji *Wojny Zachodu*. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie (Scholar, Warszawa 2017). Kontakt e-mail: marek.madej@uw.edu.pl.

**ANDRZEJ MISIUK**, profesor nauk humanistycznych, kierownik Katedry Nauk o Bezpieczeństwie w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W pracy naukowej zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym przede wszystkim historią instytucji policyjnych oraz polskich służb specjalnych. Kontakt e-mail: amisiuk@wp.pl.

**TOMASZ PAWŁUSZKO**, dr, politolog, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zajmuje

się problematyką bezpieczeństwa i rozwoju w stosunkach międzynarodowych. Ostatnio opublikował m.in. *Wymiary bezpieczeństwa europejskiego* (Kielce 2017; red. wraz z M. Molendowską i M. Leszczyńskim) oraz *Polityka zagraniczna Polski w zmieniającym się świecie międzynarodowym* (Kielce 2016); red. wraz z R. Ziębą). Obecnie przygotowuje serię prac na temat zmian pozycji Polski w gospodarce światowej w perspektywie teorii centrum-peryferie. Kontakt e-mail: tomaszpawluszko@ujk.edu.pl.

**REMIGIUSZ ROSICKI**, dr, politolog, prawnik, filozof, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył również studia podyplomowe w zakresie: prawa gospodarczego (na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu), administracji europejskiej (na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), odnawialnych źródeł energii (w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu). Kształcił się także w Södertörns Högskola w Sztokholmie (Szwecja). Jego zainteresowania badawcze skupiają się na bezpieczeństwie energetycznym, ekologicznym i informacyjnym. Wybrane publikacje: *Espionage against Poland in the Documents and Analyses of the Polish Special Services (1944–1989) – as Illustrated by the Intelligence Activities of the USA*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1; *The protection of internal security and constitutional order as exemplified by the tasks and activity of the Internal Security Agency – a critical analysis of de lege lata and de lege ferenda regulations*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 3; *Poland’s internal security as exemplified by the tasks and activities of the Internal Security Agency in the period 2007–2015*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1. Kontakt e-mail: remigiusz.rosicki@amu.edu.pl.

**ANNA SROKA**, dr hab., adiunkt w Katedrze Nauk o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładowca na Uniwersytecie Antonio de Nebrija i Narodowym Uniwersytecie Kształcenia Ustawicznego w Madrycie. Stypendystka DAAD, AECI, rządu meksykańskiego. Członek wielu organizacji naukowych IPSA, PTNP, AECPA, od 2015 r. członek zarządu ECPR. Autorka ponad 30 artykułów, współredaktorka szeregu książek, autorka książki: *Hiszpańska drogi do federalizmu*. Kontakt e-mail: asroka@uw.edu.pl.

**ROBERT STANISZEWSKI**, dr, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**EDUARD TARNAWSKI**, profesor nauk politycznych i administracji; wykładał na uniwersytetach w Barcelonie, Murcji i Walencji (Hiszpania).

**MARIUSZ TOMASZUK**, absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**KATARZYNA TROFIMOWICZ-KALINOWSKA**, mgr, absolwentka stosunków międzynarodowych i filologii hiszpańskiej na Uniwersytecie Jagiellońskim,

stypendystka programu Erasmus na Universidad Pablo de Olavide w Sewilli, obecnie doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo międzynarodowe i wewnętrzne, strategie bezpieczeństwa Polski i Hiszpanii, kultura strategiczna, systemy polityczne, ustrój terytorialny Hiszpanii, historia i ustrój Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji, historia i kultura Hiszpanii i krajów Ameryki Łacińskiej.

**TOMASZ TULEJSKI**, dr hab. prof. UŁ, Katedra Doktryn Polityczno-Prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

**MATEUSZ WAJZER**, dr, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, e-mail: mateusz.wajzer@us.edu.pl.

**AGATA WŁODKOWSKA-BAGAN**, dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. Prowadzi badania z zakresu stosunków międzynarodowych na obszarze poradzieckim, polityki zagranicznej Polski oraz teorii stosunków międzynarodowych. Autorka wielu publikacji, m.in. *Rywalizacja mocarstw na obszarze poradzieckim* (2013), *Kultura strategiczna Polski* (2016), *Trust in Polish-Russian Relations. Is It Possible?*, „The Copernicus Journal of Political Studies” 2015, nr 1 (7). Kontakt e-mail: a.wlodkowska.bagan@gmail.com.

**KINGA WOJTAS**, doktor nauk politycznych, adiunkt w Instytucie Politologii Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (kinga.wojtas@gmail.com).

**RYSZARD ZIĘBA**, prof. dr hab., profesor zwyczajny na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Kontakt e-mail: rzieba@uw.edu.pl.

## STUDIA POLITOLOGICZNE (wskazówki dla Autorów)

Forma przekazania tekstu: e-mailem, w edytorze Word (na adres sekretarza redakcji: zalesnyjacek@gmail.com).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

### Redakcja tekstu

#### Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim

Abstrakt: w języku polskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Struktura analizy:

Wprowadzenie: uzasadnienie wyboru tematu i jego nowatorskość, cele analizy, hipotezy i tezy badawcze, zastosowane metody badawcze

– analiza

– konkluzje (wnioski)

Tytułu analizy w języku angielskim

Abstrakt: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim.

Bibliografia

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

W pracy stosuje się śródtytuły

**Czcionka:** Times New Roman, 13.

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka 10, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

**Objętość:** 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„*Ghostwriting*” oraz „*guest authorship*” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzijnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.



STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

**Указания для авторов**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес секретаря «Политологических исследований»: zalesnyjacek@gmail.com).

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

Редактирование текста

**Схема статьи:**

Автор

Название статьи на русском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Библиография

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень).

**Шрифт:** Times New Roman «13»

**Сноски:** внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

<sup>1</sup> И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

<sup>1</sup> Там же, с. 27.

<sup>1</sup> См.: Н. Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С.И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

<sup>1</sup> А. С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, «Представительная власть» 1995, № 2, с. 27.

<sup>1</sup> М. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные

**Объем:** 25–35 тыс. знаков с пробелами.

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*». «*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С *«ghostwriting»* имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С *«guest authorship»* (*«honorary authorship»*) имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов (*«financial disclosure»*).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершён с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

**Instructions for Authors**

Manuscripts should be submitted by email in Word format to the Secretary of "Political Science Studies": zalesnyjacek@gmail.com

A declaration confirming the original character of the paper and that it is not under consideration for publication elsewhere must be included.

**Editing of the text**

**Structure of the paper:**

**A scheme of the analysis:**

Author(s)

Manuscript title

Abstract (up to 600 characters)

Key words: up to 5

Body of the the manuscript

Introduction: justification of the research and its novelty, objectives of the analysis, hypotheses and research theses, applied research methods

– analysis

– conclusions

Bibliography

A short note about the Author(s) is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree).

**Font:** 13-point font size (Times New Roman)

**References:** at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

<sup>1</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>1</sup> T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

<sup>1</sup> A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

**Length:** 25,000–35,000 characters (spaces included).

To counteract „ghostwriting” and „guest authorship”, the Editorial Board of “Studia Politologiczne” has procedures to block „ghostwriting” and unacknowledged guest authorship.

„*Ghostwriting*” and „*guest authorship*” are scientifically unreliable and dishonest. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors, etc.).

We are dealing with „*ghostwriting*” when a person who has made a significant contribution to the manuscript does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the Acknowledgements included in the publication.

We are dealing with „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or none despite the fact they are listed as an Author/co-author of the publication.

The Author(s) is obliged to disclose the sources of financing for the publication, such as research grants from scientific and research institutions, associations and other entities („*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires all Authors with reasonable claims to authorship to be named, including their institutional affiliations. The Authors should declare their contribution(s) to the manuscript including the development of the concept(s), assumption(s), method(s), protocols for data analysis, interpretation and conclusions. This information can be provided in a separate note (email) to the Secretary of “*Political Science Studies*”.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Manuscripts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are subject to a double-blind review. Within two months from the time of submission, the Author is advised if their paper has been accepted for review or rejected due to formal faults. Next, each manuscript (after being anonymized) is assessed by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, it is then passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative review, that is, the manuscript being rejected for publication, the Author is advised accordingly and the paper, along with the anonymized reviewers’ feedback, is returned to them.

The Editorial Board does not return the manuscripts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.



