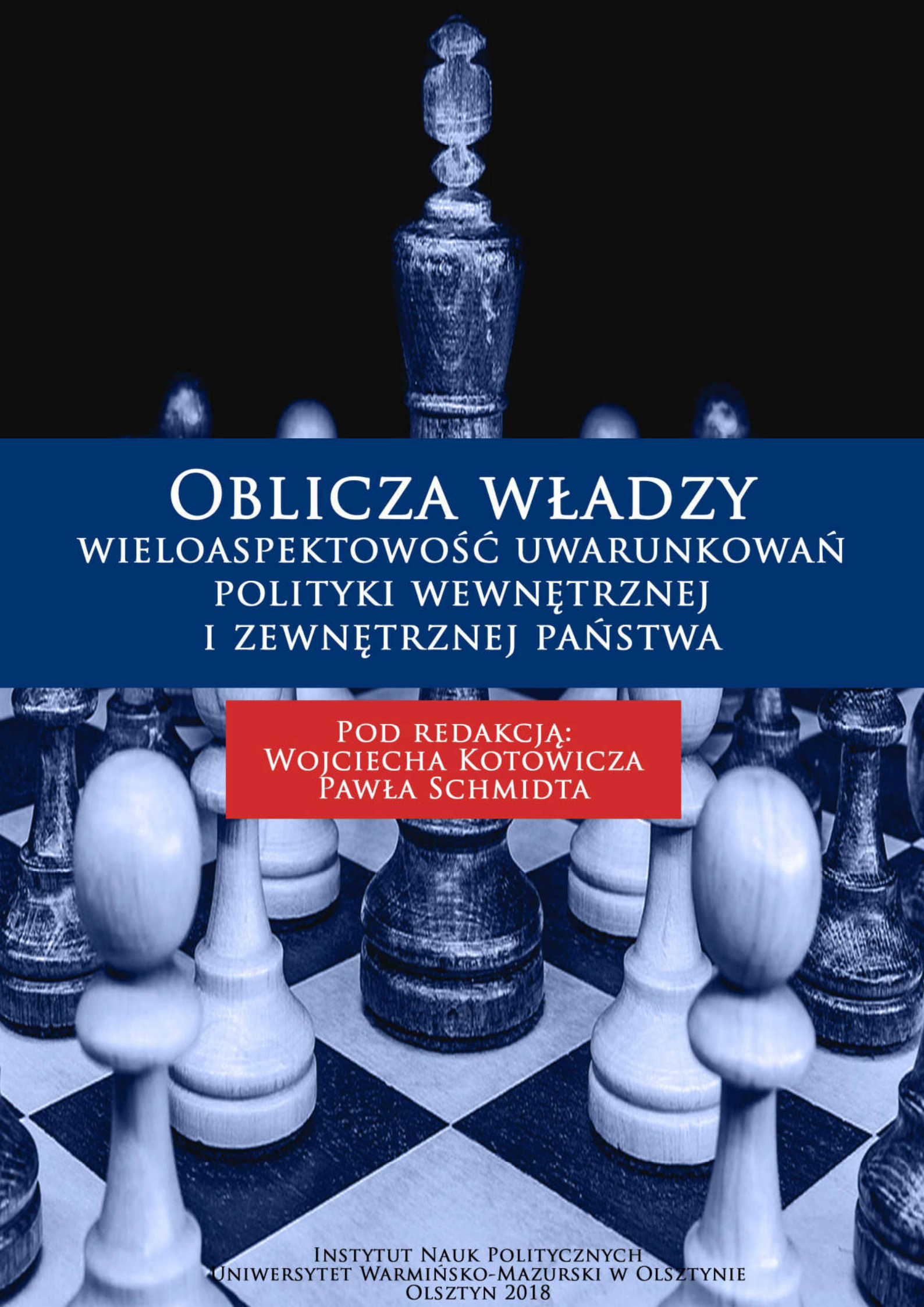




OBLICZA WŁADZY

WIELOASPEKTOWOŚĆ UWARUNKOWAŃ POLITYKI WEWNĘTRZNEJ I ZEWNĘTRZNEJ PAŃSTWA

POD REDAKCJĄ:
WOJCIECHA KOTOWICZA
PAWŁA SCHMIDTA

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE
OLSZTYN 2018

***Oblicza władzy – wieloaspektowość
uwarunkowań polityki wewnętrznej
i zewnętrznej państwa***

***Oblicza władzy – wieloaspektowość
uwarunkowań polityki wewnętrznej
i zewnętrznej państwa***

Pod redakcją:
Wojciecha Kotowicza
Pawła Schmidta

Olsztyn 2018

Recenzent:

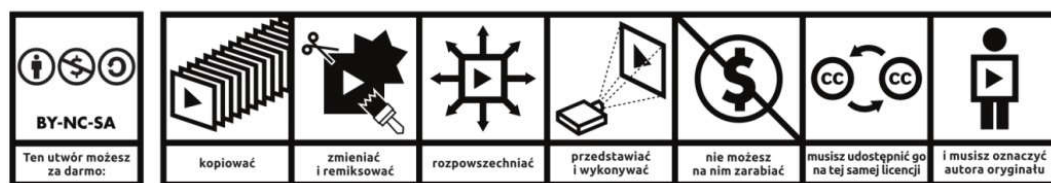
dr Andrzej Sęk

Projekt okładki:

Dawid Zieleniewski

ISBN 978-83-950220-4-3

Licencja: Creative Commons 3.0 Polska



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 3.0 Polska – Licencja ta pozwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz tak długo jak utwory zależne będą również obejmowane tą samą licencją. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/pl/>

Wydawca

Instytut Nauk Politycznych

Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Liczba znaków: 377 315 / 9,43 arkusza wydawniczego

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie

Grzegorz Haber	12
<i>Transformacja od dyktatury do socjalnego realizmu. Przypadki Argentyny i Chile</i>	
Cezary Pachnik	26
<i>Prawo do secesji zaradczej jako ograniczenie władzy państwa</i>	
Dominika Czapla	39
<i>Rola regionów w Unii Europejskiej – rozwój czy stagnacja?</i>	
Paweł Schmidt	53
<i>Przewrót czy drugi etap rewolucji? Wydarzenia w Egipcie w czerwcu 2013 roku oraz ich następstwa</i>	
Piotr Aszkiełowicz, Zuzanna Załuckowska	67
<i>Wybory prezydenckie w Republice Tunezji po Arabskiej Wiośnie</i>	
Dawid Zieleniewski	79
<i>Reorganizacja rosyjskich sił zbrojnych w latach 2009-2017 w kontekście budowania Sił Operacji Specjalnych</i>	
Jakub Klepański	91
<i>Analiza porównawcza aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych w Sejmie RP podczas VII kadencji (2011-2015)</i>	
Magdalena Karwel	108
<i>Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na sytuacje kryzysowe</i>	
Paula Polkowska	120
<i>Unia Europejska wobec przestępczości – Europol</i>	
Marta Jamiołkowska	132
<i>Cyberbezpieczeństwo na styku sektora publicznego i prywatnego. Wybrane zagadnienia.</i>	
Ilona Bartocha	145
<i>Perspektywa kulturowej tożsamości płci w procesie uwłasnowolnienia kobiet drogą do ich awansu. Przedstawienie założeń Raportu IV Światowej Konferencji ws. Kobiet</i>	
Ilona Rytel-Baniak	160
<i>Unijna polityka integracji Romów a działania dyskryminacyjne rządu we Francji w latach 2010-2014</i>	

WPROWADZENIE

Władza jako element przestrzeni społecznej i politycznej jest dla niej wybitnie wiążąca. Dlatego też pojęcie władzy oraz jej wieloaspektowości stały się główną osią przekazywanej na ręce czytelników publikacji.

Niewątpliwie przemianom systemowym ulegały Chile oraz Argentyny, których dotyczy tekst *Transformacja od dyktatury do socjalnego realizmu. Przypadki Argentyny i Chile*, którego autorem jest Grzegorz Haber. Jego dogłębna analiza przemian politycznych jest przyczynkiem dla dalszych rozważań podjętych w niniejszej publikacji. W prawno-konstytucyjnym wymiarze tematu prawa do samostanowienia wypowiedział się Cezary Pachnik z artykułem pt. *Prawo do secesji zaradczej jako ograniczenie władzy państwa*. Dominika Czapla z kolei przenosi czytelnika na międzynarodowy poziom dyskusji na temat samodzielności podmiotów wspólnot europejskich, przedstawiając tekst pt. *Rola regionów w Unii Europejskiej – rozwój czy stagnacja?*

Z kolei Paweł Schmidt w tekście *Przewrót czy drugi etap rewolucji? Wydarzenia w Egipcie w czerwcu 2013 roku oraz ich następstwa*, przedstawia przebieg wydarzeń w tym kraju w kontekście propagandowego przekazu, którego ostatecznym celem było odzyskanie pełni władzy przez egipską armię. Również w przestrzeni Północnej Afryki pozostają Piotr Aszkiełowicz wraz z Zuzanną Załuczkowską z tekstem pt. *Wybory prezydenckie w Republice Tunezji po Arabskiej Wiosnie*, analizując pierwszą realną tranżycję władzy od czasu przejęcia władzy w tym kraju przez prezydenta Ben Alego w 1987 r. Dawid Zieleniewski będący autorem artykułu pt. *Reorganizacja rosyjskich sił zbrojnych w latach 2009-2017 w kontekście budowania Sił Operacji Specjalnych* porusza skomplikowaną i mało poznaną badawczo tematykę funkcjonowania i przekształceń rosyjskich sił specjalnych w czasach zwiększonej aktywności międzynarodowej Federacji Rosyjskiej.

Jakub Klepański dokonuje zaś dogłębnej analizy aktywności parlamentarnej liderów klubów parlamentarnych w tekście *Analiza porównawcza aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych w Sejmie RP podczas VII kadencji (2011-2015)*. Na uwagę zasługuje tutaj wykorzystanie przez autora szerokiego aparatu narzędziowego i metodologicznego, ze szczególnym uwzględnieniem technik analiz ilościowych. Magdalena Karwel z kolei bada w swoim artykule (*Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na sytuacje kryzysowe*) możliwości wykorzystania wojska na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych w Polsce. Paula Polkowska z kolei

ukazuje realne znaczenie Europolu w tekście *Unia Europejska wobec przestępczości – Europol*. Marta Jamiołkowska zaś ukazuje zagrożenia związane z nadzwyczajnie szybkim rozwojem nowoczesnych technologii (artykuł pt. *Cyberbezpieczeństwo na styku sektora publicznego i prywatnego. Wybrane zagadnienia*).

Ilona Bartocha tekstem *Perspektywa kulturowej tożsamości płci w procesie uwłasznowolnienia kobiet drogą do ich awansu. Przedstawienie założeń Raportu IV Światowej Konferencji ws. Kobiet* tworzy swego rodzaju rys historyczny drogi do poszerzania praw kobiet w przestrzeni społecznej i politycznej. Zaś Ilona Rytel-Baniak tekstem *Unijna polityka integracji Romów a działania dyskryminacyjne rządu we Francji w latach 2010-2014* porusza tematykę równouprawnienia i wszystkich obywateli bez względu na ich pochodzenie.

Redaktorzy

Transformacja od dyktatury do socjalnego realizmu.

Przypadki Argentyny i Chile

Streszczenie

W artykule Autor analizuje przypadki sytuacji społeczno-gospodarczą w Argentynie i Chile w optyce działań transformacyjnych w sferze politycznej. Przejście z autorytaryzmu do demokracji dokonało się przede wszystkim na poziomie politycznym, zachowując w wielu elementach stary porządek na poziomie społecznym i gospodarczym. W przypadku państw o zastępczej strukturze społecznej, ze znacznym poziomem nierówności będzie to skutkowało licznymi niepokojami społecznymi, co dobrze obrazują protesty młodych ludzi w Chile na początku drugiej dekady XXI wieku. Jednocześnie jest to przypadek niezwykle interesujący ze względu na zmianę, kadencję po kadencji, czołowych polityków sprawujących urząd prezydenta, reprezentujących odmienne opcje polityczne – Michelle Bachelet (2006-2010 oraz 2014-2018) i Sebastian Piñera (2010-2014 oraz 2018-2022).

Słowa kluczowe: Chile, Argentyna, transformacja, gospodarka.

Summary

In the article, the author analyzes cases of the socio-economic situation in Argentina and Chile in the optics of transformation activities in the political sphere. The transformation from authoritarianism to democracy took place above all at the political level, maintaining in many elements the old order at the social and economic level. In the case of countries with a past social structure, with a significant level of inequality, this will result in numerous social unrests, which is well illustrated by the protests of young people in Chile at the beginning of the second decade of the 21st century. On the same time, this is an extremely interesting case due to the change, term in office, leading politicians holding the office of president, representing different political options - Michelle Bachelet (2006-2010 and 2014-2018) and Sebastian Piñera (2010-2014 and 2018-2022).

Key words: Chile, Argentina, transformation, economy.

Wprowadzenie

Argentyna i Chile mają za sobą podobną drogę rozwoju. Oba państwa po drugiej wojnie światowej eksperymentowały z różnymi modelami państwa społecznie zaangażowanego, w którym dominującym aspektem sprawowania władzy był populizm, by poprzez okres wojskowych dyktatur, zdecydować się – poprzez transformację ustrojową – na stabilną wersję republikanizmu, w którym niezwykle istotną rolę odgrywają interesy ekonomiczne wielu grup i klas społecznych. Zmiany dokonywały się niezwykle szybko i z ogromną dynamiką, często prowadząc do kryzysów politycznych. W niniejszym artykule zostanie ukazany charakter transformacji i zmian, skoncentrowanych wokół kategorii politologicznych: przywództwa, demokratyzacji oraz wyborów, które miały miejsce w dwóch najbardziej rozwiniętych państwach Ameryki Łacińskiej. W związku z tym mogłoby się wydawać, iż ich problemy rozwojowe w znacznym stopniu odbiegają od występujących w innych krajach regionu, jednakże w tym przypadku możemy zaobserwować podobieństwa, choć w zdecydowanie innej optyce. Nierówności społeczne, co oczywiste występują, lecz uwagę zwraca się przede wszystkim na udział w zyskach osiągniętych przez sprawnie funkcjonujące firmy obu gospodarek i rozwiązania przyjęte w ramach redystrybucji środków w domenie publicznej. Pytania, na które obywatele i ich polityczni przedstawiciele próbują udzielać odpowiedzi, w XXI wieku są bliższe tym, które zadawane są w ramach dyskursu politycznego występujących w krajach rozwiniętych, a nie rozwijających. Zatem skala i zakres problemów jest w ich przypadku również proporcjonalny do jakości instytucji publicznych, które funkcjonują w danym państwie Ameryki Łacińskiej. W Argentynie i Chile nie trzeba od nowa tworzyć sieci placówek oferujących pomoc medyczną na bardzo dobrym poziomie, gdyż ona od wielu lat funkcjonuje. Podejmowana dyskusja polityczna opiera się natomiast na pytaniu o to, dlaczego z usług owych usług mogą korzystać jedynie ci, którzy posiadają prywatne ubezpieczenie. Podobnie rzecz ma się w kwestii edukacji na poziomie wyższym, będącej punktem spornym w relacjach międzypokoleniowych, gdzie ludzie młodzi żądają od państwa umożliwienia im bezpłatnej edukacji w dobrze funkcjonującym systemie. Kwestią sporną zatem staje się prawo dostępu dla zdecydowanie większej grupy odbiorców, niekoniecznie zaś podjęcie próby budowy całego systemu od podstaw.

Warto zwrócić uwagę, iż oba przywołane państwa bardzo wiele różni. Niezwykle ważną rolę w postrzeganiu przyszłości stanowi odniesienie do minionej przeszłości. Argentyńskie i chilijskie społeczeństwo zostało poddane niewyobrażalnym wyrzeczeniom, związanym z długoletnim sprawowaniem władzy przez junty wojskowe,

dopuszczające się zbrodni przeciwko swoim własnym obywatelom. Po dwóch stronach konfliktu stanęły klasy społeczne, które obecnie niezwykle sprawnie funkcjonują w systemie gospodarczo-politycznym¹. O ile kontrolę nad surowcami w Chile sprawuje państwowy konglomerat wydobywczy, o tyle w Argentynie występuje większy udział sektora prywatnego, w tym zagranicznego oraz źródła potencjalnego wzrostu gospodarczego są bardziej zróżnicowane. Wreszcie, występują różnice w stabilności systemu politycznego i związanych z nią oczekiwań obywateli wobec przyszłości².

Wymiary transformacji

W obu państwach kluczową kwestią u progu transformacji stała się próba nawiązania porozumienia pomiędzy zwolennikami dawnego, autorytarnego porządku a ówczesną opozycją. Dojście do władzy w wyniku demokratycznych wyborów przedstawicieli partii, będących w przeszłości obiektem brutalnych prześladowań politycznych, wymagało podjęcia decyzji, w jaki sposób kraj rozliczy się z przeszłością. W związku z różnymi przyczynami oddania władzy przez wojsko – w Argentynie momentem zwrotnym była porażka w wojnie z Wielką Brytanią, w Chile natomiast doszło do przekazania władzy, z usankcjonowaniem istotnej roli wojska w przyszłym ładzie społecznym. Tym samym wymierzenie sprawiedliwości wobec osób, które dopuściły się łamania praw człowieka częściej realizowane było w Argentynie. Symptomatyczne stało się zachowanie chilijskiego rządu w kwestii postawienia przed sądem w Hiszpanii byłego dyktatora Augusto Pinocheta³. Różnice w podejściu do czasów minionych doskonale obrazuje rów-

¹ Co istotne, jest to sytuacja występująca w wielu państwach regionu. Zainteresowanych przykładem Meksyku odsyłam do artykułu: G. Haber, *Przemoc, narkotyki i bezpieczeństwo publiczne jako wyzwanie dla świata polityki w XXI wieku na przykładzie wybranych państw Ameryki Łacińskiej*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2016, nr 11, s. 175-183.

² Michelle Bachelet, która niedawno zakończyła swoją drugą kadencję na stanowisku prezydenta Chile, zwraca ponadto uwagę na kulturę polityczną, która stanowi klucz do zrozumienia potencjału rozwojowego jej kraju: *Chilijczycy są nadmiernie krytyczni. Zawsze widzimy szklankę w połowie pustą, a nie pełną. Dam panu przykład. Pewien ambasador mojego kraju w innym państwie Ameryki Łacińskiej (nie powiem który), nękanym przez tysiące problemów i cierpiącym biedę, powiedział mi, że wszyscy ludzie, których tam widzi, są szczęśliwi; bo jego kierowca zawsze jest szczęśliwy. Spytał kiedyś kierowcę: Dlaczego jesteście tak szczęśliwi, mając tyle problemów?, a tamten mu odpowiedział: A czy pan chce, żebyśmy byli nie tylko biedni, ale jeszcze żałośni? Ta anegdota jest znakomita! Natomiast my jesteśmy znacznie poważniejsi, więc czasem nie czujemy się dumni z tego, co byliśmy zdolni zbudować. Ale z drugiej strony to dobre, że jesteśmy poważni, szanujemy normy, jesteśmy wobec siebie wymagający, nie wystarczają nam łatwe odpowiedzi ani okłaski. Dzięki temu nasze instytucje funkcjonują*. Źródło: M. Bachellet, *Szklanka się wypełnia*, „Forum”, nr 48, 2009, s. 12.

³ Proces współpracy lewicowej koalicji z opozycją, reprezentującą osoby zbliżone do dawnego reżimu, przedstawia Marcin Komosa, przedstawiając jednocześnie zmiany społecznej akceptacji dla działań junty wojskowej, której symbolem stał się Augusto Pinochet – od autorytetu, porównywalnego do postaci słynnych chilijskich *libertadores* do osoby, oskarżonej o defraudację publicznych pieniędzy. Por. M. Komosa,

niez fakt, iż w Argentynie w dalszym ciągu prowadzi się postępowania karne, w wyniku których prawomocnymi wyrokami skazywani są przedstawiciele junty wojskowej⁴. Uzywanie historycznego porozumienia w podzielonym społeczeństwie może stanowić podstawę do budowania sprawiedliwego społeczeństwa przyszłości, co wydaje się być niemożliwe bez ukarania winnych zbrodni.

Władzę w obu państwach przejęła lewica, dla której nadrzędnym celem stało się stworzenie nowego porządku społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem praw człowieka. Co szczególnie ważne, zmiany w zasadniczych rozwiązaniach gospodarczych nie miały charakteru fundamentalnego⁵. Dawna opozycja, tj. koalicja *Concertación* w Chile⁶ oraz argentyńscy socjaliści, a tym bardziej Carlos Menem, po przejęciu władzy byli zainteresowani przede wszystkim stworzeniem nowego ładu politycznego, co można tłumaczyć faktem zajmowania dominującej pozycji w tym sektorze dawnych zwolenników junty wojskowej oraz uwarunkowaniami zewnętrznymi. Przełom latosiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych był okresem, w którym hasła nacjonalizacji i przejmowania majątku prywatnego przez państwo nie było akceptowane przez rynki finansowe oraz międzynarodowe instytucje⁷.

Gospodarki obu państw wydają się mieć solidne podstawy do uzyskiwania utrzymującego się na stabilnym poziomie wzrostu gospodarczego. Na szczególną uwagę zasługuje próba wejścia na rynek nowych technologii Chile, za pośrednictwem projektu

Precedens Pinocheta – podważenie mechanizmów bezkarności sprawców naruszeń praw człowieka w Chile, „Ameryka Łacińska” 2005, nr 1, s. 79.

⁴ Przywódca junty wojskowej – gen. Jorge Videla został w 2010 roku skazany prawomocnym wyrokiem na karę długoletniego więzienia. Po zasądzeniu wyroku, dyrektor biura Amnesty International, Mariela Biełski, wezwała argentyński rząd i wymiar sprawiedliwości do dalszej wytężonej pracy w dotarciu do prawdy i skazaniu kolejnych winowajców zbrodni przeciwko własnemu narodowi. Źródło: AI, *Argentina: Historical ruling is another step towards justice*, <https://www.amnesty.org/en/news/argentina-historical-ruling-another-step-towards-justice-2012-07-06>, dostęp w dniu : 2 VI 2018. Generał Jorge Videla zmarł w więzieniu 17 maja 2013 roku, w wieku 88 lat.

⁵ Jonathan R. Burton rozpatruje hipotezę współwystępowania dwóch procesów – sprzeciwu wobec działania junty oraz akceptacji jej priorytetów polityki gospodarczej przez elity partii opozycyjnych. Zatem nie może dziwić fakt, iż bezpośrednio po przejęciu władzy przez opozycję nastąpiły jedynie niewielkie zmiany w zakresie rozwiązań gospodarczych. Najbardziej znaczącymi było stopniowe podnoszenie podatków od dochodów osobistych, co pozwoliło na przeznaczanie większych środków na programy socjalne. Por. J.R. Burton, *State Continuismo and Pinochetismo: The Keys to the Chilean Transition*, „Bulletin of Latin American Research”, nr 3, 2002, s. 363-370.

⁶ *Concertación* – koalicja wyborcza partii socjalistycznych i chrześcijańskiej demokracji, zawiązana w 1988 roku na potrzeby pierwszych demokratycznych wyborów prezydenckich po okresie rządów junty wojskowych, w których kandydat koalicji Patricio Aylwin uzyskał 55% poparcie w pierwszej turze wyborów. Źródło: J.R. Burton, W.E. Murray, *The End of Transition? Chile 1990-2000*, „Bulletin of Latin American Research”, nr 3, 2002, s. 332.

⁷ Wystarczy przypomnieć o postanowieniach tzw. *konsensusu waszyngtońskiego*, który miał stanowić podstawę do wypracowania skutecznych programów rozwoju dla krajów rozwijających się w czasie przemian po-zimnowojennych. Por. M. Naim, *Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Foreign Policy”, nr 1, 2000, s. 88.

„Start-up Chile”, który został uruchomiony w 2010 roku. Co istotne, jest to inicjatywa własna Ministerstwa Gospodarki, które poprzez system mini-grantów chce skłonić młodych, przedsiębiorczych ludzi z całego świata do poprowadzenia firm na rynku chilijskim. Jest to jednocześnie warunek formalny, który sprawia, że chilijska gospodarka staje się miejscem, gdzie młodzi ludzie mogą spróbować swoich sił w zupełnie nowych, innowacyjnych sektorach. Co ważne, granty są bezzwrotne, nie zależą w żadnym stopniu od przynoszonych przez firmy zysku. Tym samym Chile nie tylko pokazuje się jako miejsce przyjazne dla przedsiębiorców, ale także jako lider nowych technologii, uzyskujący stosunkowo niewielkim kosztem tj. kilku milionów dolarów rocznie, dostęp do niemierzalnego zasobu, jakim jest ludzka kreatywność. W pierwszym roku działalności udało się sprowadzić do kraju 22 firmy z 14 krajów, każdej przekazując na rozpoczęcie działalności po 40 tysięcy USD. Do 2014 roku w programie uczestniczyło już prawie tysiąc firm z 65 państw⁸.

Opisany powyżej przykład dobrze pokazuje skalę pomysłów gospodarczych obu rządów. Nie może zatem dziwić sytuacja, w której na przestrzeni lat państwa odnotowywały znaczny wzrost gospodarczy, będący jednak wynikiem sukcesów w kooperacji z zagranicą, a nie wzmocnienia potencjału rynku wewnętrznego. Jednakże w strategiach rozwoju gospodarczego występują daleko posunięte różnice, wynikające z udziału dominującego surowca. O ile wpływ miedzi na wzrost gospodarczy Chile jest znaczny, to wynika on również z faktu, iż właśnie to państwo jest światowym liderem w jego wydobyciu. Tym samym może w sposób efektywny dla siebie wpływać na cały rynek tego surowca i w stosunkowo łatwy sposób zarządzać ryzykiem budżetowym. W przypadku Argentyny sytuacja jest bardziej złożona. Wydawać by się mogło, że znaczna dywersyfikacja dochodów ze złóż surowcowych będzie wpływać pozytywnie na stabilność gospodarki, lecz w przeciwieństwie do Chile, w latach dziewięćdziesiątych pozbawiono państwo instrumentów oddziaływania na korporacje wydobywcze, zaprzepaszczając realną szansę na uratowanie sytuacji, która doprowadziła do jednego z największych kryzysów społeczno-politycznych w historii Ameryki Łacińskiej⁹.

⁸*Informe Programa. Start-Up Chile. Enero 2014*, <http://startupchile.org/wp-content/uploads/2014/03/Report%20SUP%20Numbers%20Enero%202014.pdf>, dostęp w dniu: 10.05.2018 r.

⁹ W opinii Urszuli Żuławskiej już w 1995 roku wyraźnie zarysowane zostały podstawy do wystąpienia w najbliższej przyszłości kryzysu: „Wzrost zadłużenie zagranicznego (prywatnego i publicznego), wzrost wartości skumulowanych inwestycji bezpośrednich, jak też narastające płatności z tytułu starego zadłużenia prowadziły do konieczności transferowania z tych tytułów coraz poważniejszych środków – łącznie ich wartość miała na przełomie tysiącleci przewyższać wartość argentyńskiego eksportu. Toteż bez drastycznego wzrostu PKB, a przede wszystkim eksportu kryzys stawał się nieuchronny, gdyż napływ kapitału nie mógł w nieskończoność finansować obsługi zadłużenia i transferu zysków”. Por. U. Żuławska, *Płynąc pod*

Carlos Menem sprawował urząd prezydenta Argentyny w latach 1989-99. Za jego rządów kraj notował wysoki wzrost gospodarczy, dzięki otwarciu rynku wewnętrznego dla zagranicznych firm oraz programowi prywatyzacji. Jednakże sukcesy gospodarcze niosły ze sobą znaczne koszty społeczne – znaczna liczba robotników została zwolniona, a rozwarstwienie dochodowe w ciągu dekady systematycznie rosło¹⁰. Zaufanie, które zostało okazane nowej władzy przez rynki finansowe zostało zdyskontowane w trakcie pierwszej kadencji, co było zauważalne przede wszystkim przez wzrost eksportu (4,7% w 1993, 15,9% w 1994 i 22,3% w 1995 roku)¹¹. Otwarcie gospodarki oraz powiązanie peso argentyńskiego z dolarem w stosunku 1:1 spowodowało daleko idącą zależność od tendencji występujących w środowisku zewnętrznym. Połączenie negatywnych czynników tj. rezygnacji z zakupów argentyńskich towarów przez największych importerów, kryzys azjatycki oraz niskie ceny produktów rolnych na rynkach światowych, doprowadziło do pogłębienia negatywnych tendencji społecznych. Próba zbilansowania budżetu opierała się na zwiększeniu obciążeń podatkowych oraz likwidacji wielu programów społecznych. Ponadto zastosowano specjalny pakiet ulg dla nowych inwestorów zagranicznych, co jeszcze bardziej pogрузыło rodzime firmy. Przy wzroście bezrobocia do poziomu około 20% nastąpił wybuch społecznego niezadowolenia, który doprowadził do wymiany elit politycznych oraz całkowitej zmiany prowadzonej polityki gospodarczej. Argentynie udało się powrócić na drogę rozwoju poprzez niezgodną z zaleceniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego dewaluację peso i uniezależnienie gospodarki od eksportu, przede wszystkim w wyniku wzmocnienia popytu wewnętrznego (m.in. dzięki subsydiom dla najuboższych)¹².

Znacznie spokojniej rozgrywała się sytuacja polityczna w Chile, gdzie Michelle Bachelet została pierwszą kobietą w Ameryce Łacińskiej, która została zaprzysiężona na urząd prezydenta państwa. Jej pierwsza kadencja (lata 2006-2010) wyznacza ważną cezurę czasowo w Chile¹³. Państwo w tym okresie mogło pochwalić się znakomitymi

prąd - Argentyna w latach 1989-2012, w: *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu konsensusu*, red. K.A. Kłosiński, M. Czarnacki, Lublin 2013, s. 223.

¹⁰ Było to związane z realizacją tzw. *Planu Caballo*, który w dłuższej perspektywie stworzył w Argentynie sytuację kryzysową, związaną z nieopłacalnością utrzymywania produkcji w kraju, gdzie co prawda nie występuje ryzyko kursowe, lecz bez możliwości dewaluacji waluty, niezwykle ciężko uzyskać nowe rynki do sprzedaży towarów w sytuacji, gdy wystąpią określone czynniki zewnętrzne. Por. L. Rodríguez-Boetsch, *Public Service Privatisation and Crisis in Argentina*, „Development in Practice” 2005, nr 3-4, s. 305-306.

¹¹ B. Liberska, *Wybory w Argentynie. Koniec ery prezydenta Carlosa Menema*, „Ameryka Łacińska”, nr 3-4, 1999, s. 55.

¹² L. Rodríguez-Boetsch, *Public Service...*, s. 310.

¹³ Warto również zauważyć, iż sondażowe poparcie dla Michelle Bachelet było wysokie i oscylowało wokół 75%. Jednakże w wyniku zapisu o braku możliwości starania się o bezpośrednią reelekcję, który

wynikami gospodarczymi¹⁴. Dzięki dążeniu do kompromisu udało się przyjąć wiele projektów socjalnych m.in. zapewniono każdemu z obywateli dostęp do świadczeń medycznych oraz, w wyniku porażki prywatnego systemu ubezpieczeń społecznych, zagwarantowano powszechną emeryturę minimalną, gdyż nie wszyscy obywatele mogli liczyć na comiesięczną wypłatę pozwalającą się utrzymać¹⁵. Systemem, ustanowionym w 1981 roku jako pierwszy na świecie w pełni niezależny od państwa, objęto wszystkich pracowników, z których comiesięcznych pobrań pobierana była 10% składka¹⁶. Jej zarządzaniem i w domyśle pomnażaniem zajmowały się prywatne fundusze emerytalne, które inwestowały pieniądze przyszłych emerytów w akcje i obligacje. Jednakże po trzydziestu latach funkcjonowania systemu konieczna była jego znacząca reforma¹⁷. Państwo w 2006 roku przejęło na siebie obowiązek wypłaty świadczeń gwarantowanych przyznając tym samym, iż system ze względu na swoją istotę niesie poważne zagrożenie dla przyszłych emerytów. Przede wszystkim założono, iż fundusze emerytalne będą uzyskiwać stabilny wzrost zysków w długim okresie, co nie zawsze miało miejsce. Ponadto ze względu na niestabilną sytuację na rynku pracy wielu Chilijczyków przez dłuższy okres czasu nie było w stanie odłożyć odpowiednio wysokich środków na swoich kontach. Dlatego też interwencja państwa była niezbędna, by zapewnić odpowiednią stabilność całego systemu¹⁸.

znajduje się w chilijskiej konstytucji, nie mogła wystartować w wyborach w 2010 roku. Por. G. Elacqua, C. Aninat, *Chile's Pragmatic Middle-Class Voter*, „Americas Quarterly”, nr 1, 2013, s. 40.

¹⁴ Dobrze realizowana polityka gospodarcza znalazła odzwierciedlenie w postaci nadwyżki budżetowej w wysokości ponad 14 miliardów dolarów w 2007 roku oraz zgromadzeniu zbliżonej kwoty w Funduszu Stabilizacji Gospodarczej i Społecznej, w którym znajdują się środki pozyskane ze sprzedaży surowców naturalnych, odkładane przez lata, a mające stanowić zabezpieczenie przed mogącym wystąpić w przyszłości kryzysem. Por. L. Miodek, *Potrzeba paktu społecznego ponad podziałami politycznymi*, „Ameryka Łacińska” 2008, nr 2, s. 70.

¹⁵ R. Smyk, *Chile u progu dwusetlecia niepodległości republiki. Zarys aktualnej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej*, „Ameryka Łacińska” 2010, nr 2, s. 41.

¹⁶ J.B. Williamson, M. Williams, *Notional Defined Contribution Accounts: Neoliberal Ideology and the Political Economy of Pension Reform*, „American Journal of Economics and Sociology” 2005, nr 2, s. 448.

¹⁷ Dwa najważniejsze problemy kapitałowego systemu emerytalnego przedstawia Jerzy Achmatowicz: „Jest zastanawiające, że zbliżone rezultaty zaobserwować można w innych krajach regionu, gdzie wprowadzono – w mniejszym lub większym stopniu – model chilijski. Zwróćmy uwagę, że reformy te nie sprostają dwóm głównym wyzwaniom, które przed nimi stanęły. Z jednej strony była to kwestia stopy odpowiedniości, która okazała się dużo poniżej oczekiwań ze względu na wysokie prowizje firm zarządzających funduszami, malejące stopy zwrotu instrumentów finansowych długu państwowego oraz nieregularny charakter intensywności składek. Z drugiej strony była to kwestia zakresu podmiotowego systemu zarówno czynnego, jak i biernego, kiedy to okazało się, że znaczna część aktywnej siły roboczej nie została włączona do systemu, szczególnie ci, którzy pracują na własny rachunek lub w szarej strefie. W przypadku niektórych krajów regionu te segmenty aktywnej siły roboczej dochodzą do 55% społeczności gospodarczo aktywnej”. Por. J. Achmatowicz, *Chilijskie OFE – ambiwalentny charakter sukcesu kapitałowego modelu zaopatrzenia emerytalnego*, w: *Gospodarcze problemy Ameryki Łacińskiej*, red. M. Drgas, J. Knopek, Toruń 2012, s. 265-266.

¹⁸ C. Arza, *La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política*, „Desarrollo Económico” 2009, nr 6, s. 382.

W 2010 roku w Chile wybory prezydenckie wygrał Sebastian Piñera, będący najbogatszym człowiekiem w kraju, z majątkiem szacowanym na ponad miliard dolarów. Sukces wyborczy zawdzięczał zarówno zapowiedziom odwrotu od dotychczasowej polityki lewicowych rządów, ale także niemożności porozumienia się dotychczasowego obozu rządzącego. Jednakże realizacja programu wyborczego została odłożona na przyszłość z uwagi na trzęsienie ziemi, które w marcu 2010 roku miało miejsce w Chile¹⁹. W tym miejscu należy podkreślić, iż sposób uprawiania polityki w Chile znacząco odbiega od rozwiązań praktykowanych w innych, latynoamerykańskich państwach. Niezwykle często zdarza się dążenie do ponadpartyjnych kompromisów, nawet za cenę daleko idących ustępstw. Mechanizm ten sprawnie funkcjonuje w przypadku projektów społecznych, czego przykładem może być debata dot. paktu socjalnego, w trakcie której przyszły prezydent Sebastian Piñera, jako reprezentant prawicy zaproponował zastanowienie się nad możliwością wprowadzenia w życie idei dochodu gwarantowanego, który mógłby poprawić sytuację najbiedniejszych²⁰. Jednocześnie owo ponadpartyjne porozumienie zaczyna stać na przeszkodzie wprowadzenia reform, których inicjatorzy znajdują się poza głównym nurtem polityki, czego wyrazem stała się tzw. rewolucja pingwinów²¹.

Wdrożenie neoliberalnych reform w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku spowodowało pogorszenie dostępu do systemu edukacji dla uczniów pochodzących z ubogich rodzin. Przyjęto program, w którym rola państwa w tym sektorze będzie stopniowo maleć na rzecz instytucji prywatnych oraz większego zaangażowania rodzin. Utrwaliło to istniejącą w społeczeństwie niską mobilność społeczną, a chcących zmienić swój status poprzez edukację zmusiło do zaciągania kosztownych kredytów lub też podjęcia decyzji o służbie w aparacie publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem wojska. W przeddzień oddania władzy przez Augusto Pinocheta przyjęto ustawę, w wyniku której zarządzanie szkołami publicznymi przekazano gminom, bez zapewnienia finansowania z budżetu centralnego. Tym samym już od szkoły podstawowej dzieci podlegały regułom rynku, gdyż szkoły zlokalizowane w zasobniejszych miastach lub nawet dzielnicach ofe-

¹⁹ R.E. Carlin, G.J. Love, E.J. Zechmeister, *Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami*, „Political Research Quarterly” 2014, nr 1, s. 3-15.

²⁰ L. Miodek, *Potrzeba paktu społecznego ponad podziałami politycznymi*, „Ameryka Łacińska” 2008, nr 2, s. 75.

²¹ Nazwa utrwaliła się w świadomości Chilijczyków dzięki dwóm skojarzeniom – pod koniec 2005 roku w chilijskiej telewizji pokazywany był francuski film dokumentalny *Marsz Pingwinów* (reż. Luc Jaquet), który przyciągnął przed ekrany znaczną część spośród ludzi młodych oraz (bardziej prawdopodobne) poprzez odwołanie do tradycyjnego stroju szkolnego w Chile. Por. D. Klewer, *Rewolta pingwinów: nowy ruch uczniowski w Chile*, w: *Ruchy społeczne i etniczne w Ameryce Łacińskiej*, red. K. Derwich, M. Kania, Kraków 2011, s. 137.

rowały lepsze „usługi edukacyjne”, a te w gorszych de facto pogłębiały stan nierówności. Sytuacja niewiele zmieniała się wraz z przejściem władzy przez *Concertacion*. Oscar Rodriguez przeanalizował możliwości uzyskania wykształcenia na poziomie wyższym, z uwzględnieniem wskaźników skolaryzacji w danym typie instytucji oraz zasobności rodzin, w latach 1973-2000, a zatem za rządów Augusto Pinocheta, Patricio Aylwina oraz Eduardo Freia²². Wysiłki przedstawicieli lewicy skierowane były w kierunku zagwarantowania większej liczbie potencjalnych studentów dostępu do kredytów bankowych, nie zaś stworzenia ram publicznego wsparcia bezpośredniego np. poprzez system stypendialny. System finansowania szkolnictwa wyższego w Chile zasadniczo nie uległ zmianie na przestrzeni trzydziestu lat; ponadto udział wydatków na ten sektor w PKB pozostawał na podobnym, niskim poziomie. Tym samym w kraju doszło do koncentracji instytucji edukacyjnych na poziomie wyższym, które były finansowane de facto przez samych studentów. Nie może zatem dziwić tendencja do cyklicznego wzrostu wysokości czesnego, ze względu na wzrastające potrzeby finansowe uczelni. System ten z całą pewnością wpływał niekorzystnie na potencjalne możliwości awansu społecznego młodych Chilijczyków, pochodzących z ubogich rodzin. Dokładne dane przedstawia poniższa tabela:

Tabela 11. Procent populacji studenckiej w grupie 18-24 letnich osób, z podziałem na kwintyle dochodowe (I – najuboższy, V – najbogatszy).

	1987r.	1990r.	1992r.	1994r.	1996r.	1998r.
I	3,7	4,0	4,8	5,1	6,7	6,1
II	5,5	7,4	7,4	7,1	10,9	11,5
III	9,2	12,2	11,5	14,9	17,5	17,0
IV	20,0	22,1	21,3	28,2	31,7	31,5
V	44,6	41,5	40,3	51,2	57,7	58,8

Źródło: O. Rodriguez, *Creating (In) Equalities in Access to Higher Education in the Context of Structural Adjustment and Post-Adjustment Policies: The Case of Chile*, „Higher Education” 2008, nr 3, s. 278.

Wyraźnie widać, iż w każdej z grup udział studentów wzrósł, lecz z możliwości nowego programu kredytów studenckich w większym stopniu skorzystali przedstawiciele

²² O. Rodriguez, *Creating (In) Equalities in Access to Higher Education in the Context of Structural Adjustment and Post-Adjustment Policies: The Case of Chile*, „Higher Education” 2008, nr 3, s. 269-284.

klasy średniej i zamożnych warstw społeczeństwa. Ponadto w dalszym ciągu występuje ogromna luka pomiędzy efektywnym korzystaniem z systemu edukacji na poziomie wyższym. Nie może zatem dziwić fakt, iż cyklicznie pojawiały się postulaty zmiany polityki edukacyjnej państwa. Znamienne było wystąpienie młodych ludzi, znane jako rewolucja pingwinów w 2006 roku, kiedy tysiące licealistów okupowało chilijskie szkoły na znak protestu przeciw niesprawiedliwej polityce rządu Michelle Bachelet. Mimo trwałego i wysokiego wzrostu gospodarczego władze nie zgodziły się zmienić systemu, który premiował osoby funkcjonujące w lepszym otoczeniu społecznym i mogące liczyć na pomoc zamożnej rodziny. Odejście od pokojowego sposobu rozwiązania konfliktu na rzecz użycia sił bezpieczeństwa publicznego spowodowało jeszcze większą eskalację działań młodych ludzi, z którymi rząd musiał podjąć negocjacje²³. Protest udało się zakończyć obietnicą zwiększenia nakładów na publiczną edukację, lecz priorytety systemu pozostały bez zmian.

Kryzys objawił się z nową mocą, gdy władzę w Chile przejęli konserwatyści, dla których prywatna edukacja wiązała się z realizacją idei na lepszy rozwój państwa. W opinii prezydenta Sebastiana Piñeiry oczywistym stał się fakt, że system edukacji może służyć projektowi cyklicznego odtwarzania sytuacji klasowej – na poziomie podstawowym szkołę kończą ludzie najubożsi, na średnim osoby z dochodem niewystarczającym na naukę uniwersytecką, która przeznaczona jest dla najzamożniejszej elity²⁴. Kolejne protesty stanowiły zatem odpowiedź młodych ludzi na niesprawiedliwe rozwiązania, które nie podlegały jakimkolwiek negocjacjom politycznym, gdyż wszystkie partie parlamentarne w dalszym ciągu wyrażały akceptację dla przyjętych rozwiązań. Niejako obok głównego nurtu zaczęły pojawiać się na scenie organizacje społecznego sprzeciwu, które w ramach globalnego Ruchu Occupy, podjęły w Chile walkę o lepszy system edukacji. W 2011 i 2012 roku uczelnie praktycznie zawiesiły działalność, w związku z

²³ C. Cabalin, *Neoliberal Education and Student Movements in Chile: inequalities and malaise*, „Policy Futures in Education” 2012, nr 2, s. 223-224.

²⁴ Było to odwołanie do słów generała Augusto Pinocheta, który w ten sposób dokonał podziału „klientów systemu edukacyjnego” w momencie podpisania nowej ustawy w 1989 roku. Funkcjonowanie tego paradygmatu, za pośrednictwem metody analizy medialnego dyskursu, trafnie opisał w artykule Cristian Cabalin uznając, że „fundamenty chilijskiego systemu edukacji nie podlegają publicznej dyskusji, gdyż zostały wyznaczone przez neoliberalny dogmat. Jego uniwersalność wprost wynika z hegemonistycznej pozycji, jaką zajmuje w świecie. Edukacja staje się niezwykle ważnym środkiem w procesie akumulacji kapitału i dostosowania struktur gospodarczych państwa. (...) Logika racjonalności ekonomicznej przenoszona jest do edukacji, jednocześnie tworząc społeczne mity o nieuniknionym kierunku zmian, którego nie można zawrócić ani zmienić, gdyż wynika z niezależnych faktów i wydarzeń. (...) Takie postrzeganie systemu edukacji przez siły polityczne oraz środki masowego przekazu prowadzi do sprzeciwu grup społecznych, odczuwających w bezpośredni sposób jego irracjonalność”. Por. C. Cabalin, *The conservative response to the 2011 Chilean student movement: neoliberal education and media*, „Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education” 2014, nr 1, s. 7.

masową akcją protestacyjną prowadzoną przez samorządy studenckie, związki zawodowe i inne lewicowe organizacje, pozbawione dotychczas politycznego wpływu na podejmowane przez parlament decyzje²⁵.

Efekty studenckich protestów są niejednoznaczne. Z pewnością doprowadziły do podjęcia ogólnonarodowej dyskusji o priorytetach rozwojowych w XXI wieku, z uwzględnieniem kluczowej roli edukacji. Jednakże poza zwiększeniem nakładów publicznych na przystosowanie szkół do nowych wyzwań, nie udało się w znaczący sposób zmienić fundamentów ustawy. Wyraźnie widać, iż elita sprawująca władzę w Chile mimo posiadanych środków finansowych nie chce naruszyć obowiązującego paradygmatu²⁶.

Zakończenie

Nierówności społeczne w państwach Ameryki Łacińskiej współwystępują wraz z licznymi negatywnymi zjawiskami i procesami, które w XXI wieku mogą mieć decydujący wpływ na rozwój polityczny, społeczny i gospodarczy poszczególnych państw. W artykule przedstawione zostały problemy Argentyny i Chile w zakresie politycznej walki z nierównościami społecznymi, które stanowią istotny punkt odniesienia i wyznaczają katalog możliwych środków, jednakże nie można zapominać o skali bieżących problemów, które z kolei mają znaczący wpływ na możliwości adaptacji projektowanych programów społecznych, będących odzwierciedleniem idei sprawiedliwości. W raporcie *Social Panorama of Latin America 2013* badacze z Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów szczególnie dużo miejsca poświęcają zależnościom pomiędzy występującymi w społeczeństwie nierównościami a efektami polityk publicznych poszczególnych państw. Jako kluczowe kwestie, mające wpływ na jakość życia społecznego, zostały wyróżnione m.in.:

1. Czas poświęcany na pracę oraz na wypoczynek (dostępność pracy oraz związana z tym zmiana modelu rodziny);
2. Wysoki poziom przestępczości i powszechne stosowanie przemocy w życiu społecznym;

²⁵ D. Salinas, P. Fraser, *Educational Opportunity and Contentious Politics: The 2011 Chilean Student Movement*, „Berkeley Review of Education” 2012, nr 1, s. 21-22.

²⁶ Wart zauważenia jest jednak proces instytucjonalizacji społecznego sprzeciwu w ramach ugrupowań młodzieżowych. Potencjał uzyskany w latach 2011-12 może przełożyć się w przyszłości na polityczne sukcesy, czego przykładem może być chociażby Camila Vallejo. Por. I. Hernandez, *Interview with Francisco Figueroa: Continuing the Conversation on the Chilean Student Movement*, „Journal of Social Science Education” 2013, nr 3, s. 67.

3. Jakość życia w miastach (utrudniony dostęp do usług publicznych, zanieczyszczenie powietrza)²⁷.

Oczywistym jest fakt, iż są to kwestie bezpośrednio ze sobą związane; determinujące jednocześnie działania państwa w zakresie usług publicznych. Rozrastająca się przestrzeń miejska w nieadekwatny sposób zabezpiecza pod względem socjalnym nowych, wciąż napływających mieszkańców. Jednocześnie brak efektywnych działań w zakresie m.in. reformy rolnej wpływa w znaczącym stopniu na proces migracji, gdyż skala bezrobocia w miastach jest wciąż znacznie mniejsza. Nowe społeczności, powstające przede wszystkim na obrzeżach istniejących miast, cechuje wysoki poziom przestępczości²⁸. Warto zwrócić szczególną uwagę na przenikanie się owych problemów społecznych, na których piętno odciskają warunki wewnętrzne i zewnętrzne. Niezwykle często państwa latynoamerykańskie, co zostało ukazane w artykule na przykładzie Argentyny i Chile, zmuszone są prowadzić politykę społeczną w oparciu o ustalone przez zewnętrzne podmioty priorytety i możliwości, zatem ocena ich działań musi być również związana z analizą zarówno polityki wewnętrznej, jak też międzynarodowej²⁹.

Bibliografia:

Achmatowicz J., *Chilijskie OFE – ambiwalentny charakter sukcesu kapitałowego modelu zaopatrzenia emerytalnego*, w: *Gospodarcze problemy Ameryki Łacińskiej*, red. M. Drgas, J. Knopek, Toruń 2012.

AI, *Argentina: Historical ruling is another step towards justice*, <https://www.amnesty.org/en/news/argentina-historical-ruling-another-step-towards-justice-2012-07-06>, dostęp w dniu: 2 czerwca 2018 r.

Arza C., *La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política*, „Desarrollo Económico” 2009, nr 6.

Burton J.R., Murray W.E., *The End of Transition? Chile 1990-2000*, „Bulletin of Latin American Research” 2002, nr 3.

²⁷ CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2013*, http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36736/1/S2013869_en.pdf, s. 29-33, dostęp w dniu: 12 czerwca 2018 r.

²⁸ Zjawisko to można tłumaczyć zarówno nietrwałością nowych więzów społecznych, jak też niewielkim zakresem usług publicznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestię komunikacji publicznej, sieci placówek edukacyjnych czy też miejsc kultury.

²⁹ Region Ameryki Łacińskiej nie jest jedynym, który nie może w pełni suwerennie kształtować priorytetów rozwoju społecznego, bez uwzględnienia zewnętrznych uwarunkowań. Wielu autorów wskazuje wręcz, iż występuje więź pomiędzy drogą rozwoju Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowo-Wschodniej, z których ta pierwsza potrafiła w większym stopniu ograniczyć na początku XXI wieku wpływ czynników zewnętrznych. Por. G.W. Kołodko, *Droga do teraz*, Warszawa 2014, s. 222.

- Burton J.R., *State Continuismo and Pinochetismo: The Keys to the Chilean Transition*, „Bulletin of Latin American Research” 2002, nr 3.
- Cabalin C., *Neoliberal Education and Student Movements in Chile: inequalities and malaise*, „Policy Futures in Education” 2012, nr 2.
- Cabalin C., *The conservative response to the 2011 Chilean student movement: neoliberal education and media*, „Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education” 2014, nr 1.
- Carlin R.E., Love G.J., Zechmeister E.J., *Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami*, „Political Research Quarterly” 2014, nr 1.
- CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2013*, (http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36736/1/S2013869_en.pdf).
- Elacqua G., Aninat C., *Chile's Pragmatic Middle-Class Voter*, „Americas Quarterly” 2013, nr 1.
- Haber G., *Przemoc, narkotyki i bezpieczeństwo publiczne jako wyzwanie dla świata polityki w XXI wieku na przykładzie wybranych państw Ameryki Łacińskiej*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2016, nr 11.
- Hernandez I., *Interview with Francisco Figueroa: Continuing the Conversation on the Chilean Student Movement*, „Journal of Social Science Education” 2013, nr 3.
- Informe Programa. Start-Up Chile. Enero 2014* (<http://startupchile.org/wp-content/uploads/2014/03/Report%20SUP%20Numbers%20Enero%202014.pdf>).
- Klewer D., *Rewolta pingwinów: nowy ruch uczniowski w Chile*, w: *Ruchy społeczne i etniczne w Ameryce Łacińskiej*, red. K. Derwich, M. Kania, Kraków 2011.
- Kołodko G.W., *Droga do teraz*, Warszawa 2014.
- Komosa M., *Precedens Pinocheta – podważenie mechanizmów bezkarności sprawców naruszeń praw człowieka w Chile*, „Ameryka Łacińska” 2005, nr 1.
- Liberska B., *Wybory w Argentynie. Koniec ery prezydenta Carlosa Menema*, „Ameryka Łacińska” 1999, nr 3-4.
- Miodek L., *Potrzeba paktu społecznego ponad podziałami politycznymi*, „Ameryka Łacińska” 2008, nr 2.
- Naím M., *Washington Consensus or Washington Confusion?*, „Foreign Policy” 2000, nr 1.
- Rodriguez O., *Creating (In) Equalities in Access to Higher Education in the Context of Structural Adjustment and Post-Adjustment Policies: The Case of Chile*, „Higher Education” 2008, nr 3.
- Rodríguez-Boetsch L., *Public Service Privatisation and Crisis in Argentina*, „Development in Practice” 2005, nr 3-4.
- Salinas D., Fraser P., *Educational Opportunity and Contentious Politics: The 2011 Chilean Student Movement*, „Berkeley Review of Education” 2012, nr 1.
- Smyk R., *Chile u progu dwusetlecia niepodległości republiki. Zarys aktualnej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej*, „Ameryka Łacińska” 2010, nr 2.

Williamson J.B., Williams M., *National Defined Contribution Accounts: Neoliberal Ideology and the Political Economy of Pension Reform*, „American Journal of Economics and Sociology” 2005, nr 2.

Żuławska U., *Płynąc pod prąd - Argentyna w latach 1989-2012*, w: *Ameryka Łacińska w poszukiwaniu konsensusu*, red. K.A. Kłosiński, M.Czarnacki, Lublin 2013.

Nota o autorze:

Grzegorz Haber – doktor w zakresie nauk o polityce, adiunkt zatrudniony w Zakładzie Teorii Polityki w Instytucie Politologii Uniwersytetu Opolskiego. Zainteresowania badawcze: miasto jako przestrzeń polityczna, nierówności społeczne i zagadnienia transformacji społeczno-gospodarczej.

Prawo do secesji zaradczej jako ograniczenie władzy państwa

Streszczenie

Znaczenie prawa do secesji w prawie międzynarodowym jak i w życiu politycznym wielu państw stale rośnie. Stanowi onopoważny dla rządóww większości państw, które mając problem z ruchami separatystycznymi.Państwa te muszą, kreując swoją politykę mieć na uwadze przesłanki usprawiedliwiające secesję. Muszą one ograniczać swoją politykę, w taki sposób, żeby nie doprowadzić do legalizacji secesji jako secesji zaradczej. Teoria secesji zna trzy przypadki, gdy secesja może być legalna: poważne naruszenie praw człowieka, katastrofę humanitarną oraz secesję ze względów ekonomicznych, z czego tylko pierwsze dwa przypadki mają poparcie w praktyce prawa międzynarodowego. Możemy wskazać konkretne sytuacje, gdy przesłanki legalnej secesji miały wpływ na życie polityczne państw, w tym państw europejskich.

Słowa kluczowe: Secesja, separatyzm, prawo samostanowienia, secesja zaradcza, prawa człowieka, Krym, Katalonia.

Summary

The significance of right to secession in international law as well as in political life of many states is constantly increasing. It's a serious problem for most of the states which have problems with separatist movements. These states must relate to conditions justifying secession during the creation of their policy. These states have to limit their policy in a way which doesn't legitimize a secession like remedial secessions. The theory of secession knows three cases when secession can be justified: serious breach of human rights, humanitarian catastrophe and economic secession but only the last two are known by practice of international law. We can indicate specific situations, when conditions of legal secession had influence on political life of states, including those in Europe

Key words: Secession, separatism, self-determination, remedial secession, human rights, Crimea, Catalonia.

Wprowadzenie

W niniejszym tekście autor chce przedstawić prawo do secesji wynikające z prawa międzynarodowego jako prawo, które realnie wpływa na możliwość wykonywania władztwa nad obywatelami. W pierwszej części tekstu autor omówi źródła prawa do secesji oraz przesłanki, którą muszą wystąpić, żeby podmioty uprawnione miały prawo skorzystać z prawa do secesji.

Druga część tekstu wskaże praktyczne implikacje prawa do secesji dla praktyki politycznej w państwach, w których występują separatyzmy oraz dla bezpieczeństwa państw borykających się z tym problemem. Należy już na wstępie wskazać, że prawo do secesji stanowi jedno z najszerzej dyskutowanych zagadnień związanych ze światowym bezpieczeństwem. Separatyzmy mają wpływ na życie polityczne właściwie w całej Europie. Oczywiście najszerzej dyskutowanymi przypadkami są secesja Krymu w 2014 roku i referendum niepodległościowe w Katalonii w 2017 roku jednak właściwie w tym momencie ciężko wskazać kraj w Europie, w którym nie byłoby tego problemu. Nie sposób wymienić wszystkich regionów w Europie, które dążą do niepodległości.

Warto przy tym także pamiętać o szczególnej sytuacji, do której doszło we Włoszech, w której ruch zasadniczo separatystyczny jakim jest Liga Północna (wł. *Lega Nord*), po wyborach stał się jedną z głównych sił politycznych we Włoszech, a w niektórych sondażach w czerwcu 2018 roku stał się pierwszą siłą polityczną osiągając poparcie na poziomie blisko 30 proc. głosów osób wyrażających wolę głosowania w wyborach¹. Trzeba oczywiście przyznać, że w międzyczasie Liga Północna porzuciła idee niepodległości Padanii² jednak nadal pozostają w tej partii zwolennicy tego rozwiązania. Widać więc wyraźnie, że problem prawa do secesji związany jest zarówno z polityką państw zagranicznych jak i wewnętrznym życiem politycznym państw³.

¹ Sondaż Euromedia – Peipoli z 21 czerwca 2018 r.: https://www.termometropolitico.it/1308332_sondaggi-elettorali-euromedia-piepoli-5.html, dostęp w dniu: 22.06.2018 r. oraz sondaż SWG z 18 czerwca 2018 r.: <http://tg.la7.it/politica/il-sondaggio-politico-di-luned%C3%AC-18-giugno-2018-18-06-2018-128712>, dostęp w dniu: 22.06.2018 r.

² J. Carvalho, *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy* (Routledge Studies in Extremism and Democracy), Oxon 2012 s. 132.

³ L. Laurinavičiūtė, L. Biekša, *The relevance of remedial secession in the post-Soviet "frozen conflicts"*, „International Comparative Jurisprudence” 2015, nr 1(1), Vilnius, s. 67.

Prawo do secesji – aspekty prawnomiędzynarodowe

Problem prawa do secesji jest ściśle związany z zasadą samostanowienia narodów⁴, która jest jedną z głównych zasad prawa międzynarodowego⁵, wynikającą wprost z Karty Narodów Zjednoczonych⁶. Ze względu na ograniczenia wydawnicze, autor będzie zmuszony ograniczyć się w opisywaniu ewolucji zasady samostanowienia narodów. Niemniej jednak należy w pierwszej kolejności wskazać, że zasada samostanowienia narodów w pierwszej kolejności odnosiła się do narodów państw dekolonizowanych, jednak szybko zaczęła stawać się w prawie międzynarodowym publicznym zasadą, która zaczęła obejmować inne narody i grupy.

We współczesnej doktrynie prawa międzynarodowego zaczęto przyjmować, że zasadę samostanowienia narodów należy odnosić do czterech rodzajów podmiotów. W pierwszej kolejności oczywiście nadal do narodów obszarów dekolonizowanych, ale także do podmiotów federacji (np. Słowacja w dawnej Czechosłowacji), ludów tubylczych oraz mniejszości narodowych⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że samo przyznanie tym grupom prawa do samostanowienia budzi kontrowersje, w szczególności z powodu konsekwencji jakie to rodzi. Warto wskazać, że np. w przypadku ludów tubylczych (które same chętnie zgadzają się z tezą, że posiadają prawo do samostanowienia), powoduje to roszczenie tych ludów do czerpania wszelkich zysków z dóbr kopalnych znajdujących się na ich terytoriach (czy uważanych przez nie za ich terytoria), skądinąd popierane przez część doktryny⁸. Niemniej jednak doktryna raczej nie ma wątpliwości, że samo prawo do samostanowienia tym grupom się należy, pozostaje jednak dyskutowane jak daleko idące konsekwencje za tym idą i co właściwie z przyznania prawa do samostanowienia wynika. Należy przy tym zaznaczyć, że prawo do samostanowienia oderwało się od swojego źródła, jakim była dekolonizacja, ponieważ dekolonizacja właściwie się dokonała⁹.

Jednym z praw, które uważa się za wynikające z prawa do samostanowienia jest prawo do secesji. Jest to jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień związanych z zasadą samostanowienia narodów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że prawo do

⁴ W. Czapliński, *Samostanowienie – secesja-uznanie (Uwagi na tle inkorporacji Krymu do Federacji Rosyjskiej)*, w: *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. W. Czapliński, Warszawa 2015 s. 232.

⁵ *Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Australia v. Timor*, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/84/084-19950630-JUD-01-00-EN.pdf>, dostęp w dniu: 22.06.2018 r.

⁶ *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych* (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90).

⁷ M. Perkowski, *Samostanowienie Narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 61 - 82

⁸ S. Cornell, *Indigenous Peoples, Poverty and Self-Determination in Australia, New Zealand, Canada and the United States*, Tuscon 2006, s. 26-28.

⁹ W. Żbikowski, *Prawo Narodów do Samostanowienia*, „Zeszyty Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015 nr. 5, s. 237-256.

secesji mogłoby się wydawać jako pozostające w zupełnej sprzeczności z prawem integralności terytorium które także jest jedną z najważniejszych zasad prawa międzynarodowego¹⁰. Z drugiej zaś strony doniosłe skutki, jakie budziłoby przyznanie takiego prawa wszystkim mniejszościom bezwarunkowego prawa do secesji powoduje, że oczywistą jest potrzeba limitacji tego prawa. Warto tutaj zauważyć, że swoisty „strach przed samostanowieniem narodów” w szczególności w kontekście właśnie secesji powoduje, że często organy międzynarodowe wolą wypowiadać się bardzo ogólnikowo o zasadzie samostanowienia, żeby nie ryzykować daleko idących skutków politycznych stwierdzenia np., że mniejszości narodowe mają prawo do samostanowienia (przykładem takiej decyzji w opinii autora może być niedawny wyrok Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Sahary Zachodniej, gdzie Trybunał ograniczył się do zacytowania opinii doradczej MTS¹¹).

Niemniej jednak o prawie do secesji mówi się coraz śmielej w doktrynie prawa międzynarodowego, wskazując także na konkretne przesłanki, które muszą zostać spełnione, żeby tego typu prawo mogło znajdować zastosowanie.

Należy przy tym zaznaczyć, że co do zasady, prawo do secesji nie stanowi prawa tylko raczej wyjątek od zasady integralności terytorium wynikający z prawa samostanowienia narodów oraz praw człowieka. Prawem narodów jest raczej secesja zaradcza (ang. *remedialsecession* czasami określane jako *remedialsecede*).

Istnieje także druga teoria prawa do secesji, oparta o kwestionowanie samego prawa państwa, do którego dany obszar należy do zajmowania tego terytorium, jednak teoria ta nie ma aż tak doniosłego, realnego wpływu na życie polityczne Państwa i znaczenie dla doktryny¹². W związku z tym, pomimo odnotowania ze względu na obowiązek rzetelności, że taka teoria istnieje i nie budzi szczególnych kontrowersji, albowiem rzeczywiście zdarza się, że aneksja jakiegoś obszaru była nielegalna, to autor ją pominie w dalszych rozważaniach. Wynika to z faktu, że nie ma ona taka znaczącego przełożenia na życie polityczne państw i ograniczenie ich władczości w stosunku do swoich obywateli.

¹⁰ J. Castellano, *Territorial Integrity and the "Right" to Self-Determination: An Examination of the Conceptual Tools*, „Brooklyn Journal of International Law”, New York, 2008 s. 505.

¹¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 r. Rada Unii Europejskiej przeciwko Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), (ECLI:EU:C:2016:973), p.88.

¹² L. Brilmayer, *Secession and the two types of territorial claims*, „Faculty Scholarship Series (Yale)”, New Haven 2015, s. 328.

Sama nazwa secesji zaradczej wskazuje na to, jakie przesłanki mogą stać za usprawiedliwieniem tego typu naruszenia zasady integralności terytorium. Zdaniem doktryny prawo do secesji zaradczej ma przysługiwać mniejszościom narodowym które doznają poważnych krzywd czy poważnych naruszeń praw człowieka. Często używa się przedstawiając te zagadnienia określeń takich jak „naruszenia ponad wszelką miarę”, „poważne naruszenie praw człowieka” (ang. *serious breach*) lub „uciskany” (ang. *oppressed*)¹³.

Nie jest jednak jasne, w doktrynie prawa międzynarodowego, czym jest tego typu poważne naruszenie usprawiedliwiające secesję zaradczą, niejasność ta panuje zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie prawa międzynarodowego. Analizując doktrynę i orzecznictwo nasuwa się refleksja, że istnieje pewien standard minimalny traktowania mniejszości, który pojawiał się nawet w orzecznictwie odmawiającym prawa do secesji zaradczej. Jako tego typu standard minimalny można przywołać orzeczenie kanadyjskiego Sądu Najwyższego, który wskazał, że o secesji zaradczej można mówić wtedy, gdy jakaś zdefiniowana grupa osób jest pozbawiona możliwości udziału we władzy, które to pozbawienie uniemożliwia tej grupie polityczny, ekonomiczny, społeczny lub kulturalny rozwój. Dodatkowym warunkiem jest poważne naruszenie praw człowieka tej grupy, która przez brak udziału w jakiegokolwiek władzy nie może w żaden sposób „negocjować” ze swoim Państwem¹⁴. Widać więc w tym miejscu, że zarówno samo naruszenie jest bardzo ograniczone, jak i kanadyjski Sąd Najwyższy dodał dodatkowe warunki, poza samym poważnym naruszeniem praw człowieka. W związku z faktem, że Sąd połączył w swoim wyroku (oczywiście słusznie) prawo do secesji zaradczej z zasadą samostanowienia, należy oczywiście przez to rozumieć, że zdefiniowaną grupą osób, musi być grupa, której prawo międzynarodowe przyznaje prawo do samostanowienia.

Trudniej wskazać orzeczenie, w którym prawo do secesji zaradczej zostałyby przedstawione najszerzej, na podstawie którego najłatwiej dałoby się przypisać państwu poważne naruszenie które usprawiedliwiałoby secesję zaradczą, bądź secesja byłaby usprawiedliwiona, w jakiś inny, łatwiejszy do udowodnienia sposób. Należy odnotować, że na polu filozofii pojawił się pomysł, według którego niewymagany byłby status wspólnoty narodowej w celu uprawnienia grupy do secesji zaradczej, wystarczyłoby, żeby grupa taka była uciskana. Autorzy tego nurtu nazywają teorie secesji zaradczej opartą

¹³ D. Haljan. *Constitutionalising Secession*, Oxford 2014, s. 120-140.

¹⁴ J.F.E. Espinosa, *The Emergence of Humanitarian Secession as an International Response to Serious Violations of Human Rights*, w: J.F.E. Espinosa, *Self-Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World*, Leon 2017 s. 167-168.

na zasadzie samostanowienia narodów jako „nacjonalistyczną”¹⁵. Teoria ta musibudzić mieszane odczucia, ponieważ o ile jest oparta o fakt empiryczny, że coraz częściej ruchy separatystyczne oparte są głównie o czynniki ekonomiczne (jak np. opisywany nawstępie przypadek Ligi Północnej i tzw. „Padanii” która przecież nie jest zamieszkiwana przez żaden inny naród niż południowe Włochy, a samą nazwę uważa się za wymyśloną przez polityków)¹⁶ to z punktu widzenia dotychczasowej praktyki i doktryny prawa międzynarodowego tak szerokie uprawnienie do secesji zaradczej wydaje się kompletnie nieuzasadnione. Istnieje co prawda pojęcie samostanowienia ekonomicznego i jego doktryna jak również praktyka przeżywa obecnie znaczący rozwój, niemniej jest to pojęcie praktycznie, doktrynalnie i formalnie wyłącznie związane z zasadą samostanowienia¹⁷. Należy więc skonkludować, że o ile być może w przyszłości tego rodzaju standard może powstać i problematyczność tego zagadnienia jest wskazywana jako jedno z potencjalnych wyzwań w XXI w., zarówno dla prawa międzynarodowego, jak i demokratycznego społeczeństwa¹⁸ to raczej należy przyjąć, że tego typu standard legalny się jeszcze nie wykształcił. Niemniej trzeba pamiętać, że aspekty ekonomiczne były poruszane już w opinii doradczej w sprawie Timoru Wschodniego, dlatego należy wskazać, że teoria secesji oparta o wyzysk ekonomiczny, o ile na ten moment nie jest w pełni wykształcona, to nie jest pozbawiona podstaw¹⁹.

Uzasadnienie w praktyce i doktrynie ma jednak standard, który można nazwać secesją humanitarną. Teoria secesji humanitarnej nie wymaga poważnych naruszeń praw człowieka przez Państwo, które zamieszkuje dana mniejszość (a przynajmniej nie wymaga czynnego naruszania). Tego typu uzasadnienie secesji było podnoszone przy ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo i Bangladesz i przesłanką legalizującą tego typu oderwanie się części państwa jest to, że na jakimś obszarze doszło do katastrofy humanitarnej, a Państwo jest wobec niej beczynne.²⁰ Należy przy tym odnotować, że argumentów opartych na prawie do secesji humanitarnej używały także strony, które potem dokonywały interwencji zbrojnych używając legalną secesję humanitarną jako

¹⁵ A. Catala, *Secession and distributive justice*, „Philosophical Studies An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition”, Dordrecht 2016 s. 532.

¹⁶ G. Oneto, *L'invenzione della Padania La rinascita della Comunità più antica d'Europa*, „Foedus Editore”, Bergamo 1997 s. 124.

¹⁷ A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995 s. 97-104.

¹⁸ J. Oloka-Onyango, *Heretical Reflections on the Right to Self-Determination: Prospects and Problems for a Democratic Global Future in the New Millennium*, „American University International Law Review” 1999, nr 1(15), 169-171.

¹⁹ Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Australia vs. Timor.

²⁰ J.F.E. Espinosa, *The Emergence...*, s. 169.

uzasadnienie dla obecności swoich wojsk na danym obszarze (np. Armenia w Górskim Karabachu²¹).

Podsumowując niniejszy ustęp możemy mówić o dwóch doktrynach, które na ten moment wydają się mieć uzasadnienie w prawie międzynarodowym:

- secesja zaradcza oparta na poważnych naruszeniach praw człowieka mniejszości, która poprzez pozbawienie udziału we władzy w państwie nie może podjąć się rozmów czy negocjacji z władzą centralną
- secesja zaradcza oparta na katastrofie humanitarnej w której mniejszość również jest pozbawiona udziału we władzy centralnej.

Dodatkowo możemy wskazać trzecią teorię secesji ekonomicznej, która o ile ma dość ograniczone oparcie w prawie międzynarodowym, to z pewnością bazuje na żądaniach ruchów separatystycznych które często (choć oczywiście nie zawsze) zarzucają wobec władzy centralnej wyzysk ekonomiczny danego regionu²².

Przesłanki secesji zaradczej jako ograniczenie władztwa państwa

Prawo do secesji zaradczej powoduje oczywiście konkretne implikacje dla polityki państwa zarówno w zakresie bezpieczeństwa czy dyplomacji, jak i powoduje konkretne zjawiska w bieżącym życiu politycznym państw.

W pierwszej kolejności należy wskazać na to, że państwo chcąc zachować niepodzielność swojego terytorium nie może doprowadzać do sytuacji, w której zaistnieje podejrzenie, że prawa człowieka grup posiadających prawo do samostanowienia są rażąco łamane. Problem ten stał się wyjątkowo widoczny podczas referendum niepodległościowego w Katalonii w październiku 2017 roku. Podczas tego referendum doszło do niezwykle poważnych starć pomiędzy hiszpańską policją, a zwolennikami niepodległości Katalonii. Sytuacja ta dała ruchowi niepodległościowemu powód do mówienia o tym, że prawa Katalończyków w Hiszpanii są poważnie łamane. Skądinąd rząd hiszpański twardo twierdził, że tego typu wydarzenia nie miały miejsca²³ i podkreślał, że referendum ma charakter nielegalny (co zostało potwierdzone przez hiszpański

²¹ H. Kruger, *Nagorno – Karabach w: Self-Determination and Secession in International Law*, C. Walter, A. von Ungern-Sternberg, K. Abushov, Oxford 2014, 221-224.

²² R. Dayton, *Separatism, Globalization, and the European Union*, „The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series” 2015, nr 1(15), Miami, s. 6.

²³ M.A. Vargas, *Constructing Catalan Identity: Memory, Imagination, and the Medieval*, New York 2018, s. 167-169.

Trybunał Konstytucyjny)²⁴. Niezależnie od oceny, na ile zdarzenia te zostały spowodowane przez stronę katalońską, należy zauważyć, że możliwość reakcji rządu wobec nielegalnego z punktu widzenia prawa krajowego referendum niepodległościowego została znacznie ograniczona. Przy bardziej sprzyjającym dążeniom Katalończyków otoczeniu międzynarodowemu mogłoby to skutkować faktycznie odłączeniem części terytorium. Skądinąd należy zauważyć, że zarówno rząd Katalonii²⁵, jak i zwolennicy niepodległości²⁶ bardzo zabiegali o interwencję Unii Europejskiej, która miałaby poprzeć ich dążenia.

Inaczej sytuacja się miała w przypadku referendum niepodległościowego w irackim Kurdystanie. Referendum, które także było nielegalne z punktu widzenia obecnej Konstytucji Iraku. Należy przy tym zaznaczyć, że eskalacja przemocy była przewidywana już przed samym referendument, a także w przypadku Iraku, dążenia niepodległościowe wynikają z przyczyn ekonomicznych²⁷. Po referendum rząd Iraku podjął pełną walkę zbrojną z rządem Kurdystanu zabezpieczając tereny roponośne w okolicach Kirkuku, jednocześnie odmawiając rozmów nad wynikiem referendum i podkreślając niepodzielność irackiego terytorium. Należy przy tym podkreślić, że po zajęciu Kirkuku siły irackie zakończyły ofensywę²⁸. Sam okręg Kirkuku natomiast nie należy do terytoriów należących do kurdyjskiej autonomii. Siły centralne zasadniczo nie przeszkadzały w organizacji referendum (w przeciwieństwie do sytuacji w Katalonii).

Możemy więc już skonkludować, że prawo międzynarodowe w zakresie przedmiotowym praw człowieka wraz z usprawiedliwieniem secesji zaradczej powoduje, że rządy centralne starają się nie przeszkadzać w przebiegu zasadniczo nielegalnych referendum niepodległościowych. Wynika to ze względu na zagrożenie zarzutem, że będzie to uniemożliwienie wyrażenia zdania przez mniejszości. Za takim postępowaniem władz centralnych przemawia także to, że brutalne akcje policji przeciwko takim referendument mogą spotkać się z zarzutem, że jest to łamanie praw podstawowych (takich jak prawo do zdrowia i życia) członków tych narodów.

²⁴ Informacja prasowa: H. Strange, *Spain's constitutional court suspends Catalan referendum law*, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/07/catalonias-independence-referendum-intolerable-act-disobedience/>, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

²⁵ L. Smith-Park, N. Robertson, *Spain threatens direct rule as Catalan leader calls for talks*, <https://edition.cnn.com/2017/10/11/europe/catalonia-independence-puigdemont-spain/index.html>, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

²⁶ *Catalan independence supporters in Brussels demand EU attention*, <http://www.dw.com/en/catalan-independence-supporters-in-brussels-demand-eu-attention/a-41695818>, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

²⁷ P. Sasnal, *Kontekst i scenariusze po referendum w sprawie niepodległości irackiego Kurdystanu*, „Biuletyn PISM”, nr 87(1529), Warszawa 2017, s. 2.

²⁸ D. Walsch, *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*, Dublin 2018 s. 192-194.

Z innym rodzajem tego typu ograniczenia mogliśmy zaobserwować przy okazji konfliktu na Ukrainie. Wiąże się ono z legislacją dotyczącą języka rosyjskiego, która była przez bardzo długi czas przedmiotem dyskusji w ukraińskiej polityce²⁹ i stała się ważną kwestią w wojnie informacyjnej. W jej ramach chciano przedstawić brak języka rosyjskiego jako urzędowego na Ukrainie jako formę prześladowania rosyjskiej mniejszości w Donbasie³⁰. Kwestia językowa stała się jednym z głównych argumentów dla liderów separatystów. W efekcie cała sytuacja wymusiła na ukraińskich władzach centralnych pracę nad nową ustawą językową. Podkreślić należy, że poza zapowiedziami „ukrainizacji” stronie ukraińskiej właściwie nie da się zarzucić jakichkolwiek prześladowań ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej³¹. W tym miejscu warto też zauważyć, że pojawiły się motywy humanitarne secesji – w szczególności propaganda rosyjska w znacznym stopniu obwiniała władze ukraińskie za bardzo złą sytuację humanitarną w regionie Donbasu³². Te motywy natomiast wymusiły na władzach centralnych na Ukrainie pomoc humanitarną dla Donbasu jak i ograniczenie działań w kierunku utrudniania funkcjonowania władz separatystycznych na Krymie.

Ze względu na ograniczenia redakcyjne nie będzie niestety miejsca, żeby to szerzej omówić, jednak należy wskazać, że w szczególności w państwach, w których miały miejsce poważne konflikty władza centralna dba o to, żeby nie pojawił się zarzut, że mniejszości narodowe nie mają odpowiedniego udziału we władzy, poprzez zagwarantowanie im odpowiedniej liczby miejsc w parlamencie. Przykładem takiego kraju może być Kosowo³³. Jest więc to czynnik który wpływa na ograniczenie władzy państwa poprzez ograniczenie możliwości decydowania o składzie własnego parlamentu, co w dość oczywisty sposób stanowi w istocie bardzo głęboką ingerencję prawa międzynarodowego w prawo krajowe.

Należy także zwrócić uwagę na aspekty ekonomiczne i wyzysk regionu, jako przesłankę do secesji. W ustępie poprzedzającym zostało omówione, że w sensie prawnym nie stanowi ona jeszcze legalnej przesłanki secesji. Nie można jednak zapominać o tej teorii prawa do secesji, ponieważ na ogół argumenty ekonomiczne towarzyszą innym.

²⁹ P. Świeżak, *Status języka rosyjskiego na Ukrainie*, Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_40_0.pdf, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

³⁰ M. Snegovaya, *Putin's Information Warfare in Ukraine, Soviet Origins of Russia's Hybrid War*, Washington 2015, s. 13-14.

³¹ A. Małkiewicz, J. Perehuda, *Polityka Językowa Ukrainy*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2010, nr 10, 235-236.

³² A. Scrinic, *Humanitarian and political aims in Eastern Ukraine: Russian involvement and European response*, „Eastern Journal of European Studies” 2014 nr 2 (5), Iasi 2014, s. 82.

³³ <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,107>, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

Można również zgodzić się, że zasadniczo samostanowienie ekonomiczne jest składnikiem prawa międzynarodowego³⁴, a także z tezą, że można spodziewać się rozwoju tej teorii secesji. Należy wskazać, że rozwój tej teorii secesji zaradczej z pewnością będzie miał największy wpływ na politykę wewnętrzną państwa, wymuszając ograniczenie polityki polegającej na pobieraniu podatków z bogatych regionów, z których środki następnie są wydatkowane w regionach biedniejszych.

Z drugiej strony duże ograniczenie prawa do secesji może skutkować celowym zaostrzaniem sytuacji przez polityków partii separatystycznych. W sytuacji, w której nie ma realnych możliwości przeprowadzenia pokojowej secesji regionu, politycy chcący uczynić swoje regiony niepodległymi mogą chcieć zaostrzać napięcie pomiędzy regionem, a władzą centralną, żeby ta użyła przemocy, przez co da możliwość skorzystania władzom regionalnym z prawa do secesji zaradczej. O celowość tego typu oskarżono m.in. Kosowarów³⁵ i Sudan Południowy³⁶. Należy tu zauważyć, że rzeczywiste możliwości odpowiedzi na działania np. terrorystyczne jest przez państwo przez doktrynę usprawiedliwionej secesji w znacznym stopniu ograniczona i uzależniona od sytuacji międzynarodowej. Ogranicza to więc możliwości państwa w zakresie dbania o bezpieczeństwo własnych obywateli.

Podsumowanie

Resumując doktryna secesji zaradczej ma znaczące implikacje przede wszystkim w zakresie polityki wewnętrznej państwa. W pierwszej kolejności powoduje sytuację, w której państwo jest zmuszone dbać o sytuację humanitarną mniejszości. Doktryna ta ingeruje także w konstytucyjny skład ciał ustawodawczych państw. Dodatkowo znacznie wpływa na możliwości podejmowania decyzji przez państwo w zakresie polityki bezpieczeństwa w tym na możliwość odpowiedzi na akty terroru czy powstania zbrojne. W szczególności, właśnie w zakresie polityki bezpieczeństwa ciężko jest wyznaczyć granicę pomiędzy zwalczaniem zbrojnej rebelii, a dokonywaniem ciężkich naruszeń praw człowieka danej mniejszości opartym na dyskryminacji. Natomiast teoria secesji oparta na przesłankach ekonomicznych (choć oczywiście nie w pełni wykształcona i kontrower-

³⁴ G. J. Veerman, P. van der Ploegvan Oort, *Economic Self-Determination and Human Rights: Some Remarks*, w: *Change and the New International Economic Order*, red. J. A. van Lith, Hague 1979, s. 26-42.

³⁵ K. Mulaj, *Resisting an Oppressive Regime: The Case of Kosovo Liberation Army*, "Studies in Conflict & Terrorism" 2014 nr 12 (31), London, s.1106-1112.

³⁶ O. H. Rolandsen, M. W. Daly, *A History of South Sudan*, Cambridge 2012 s. 133-151.

syjna) rodzi bardzo poważne konsekwencje dla polityki gospodarczej państw, w istocie ograniczając możliwości redystrybucyjne pomiędzy regionami.

Doktryna secesji zaradczej wpływa także na ustawodawstwo w zakresie polityki językowej i regionalnej, nawet tam gdzie nie można mówić o bezpośredniej stosowności przesłanek związanych z pozbawieniem reprezentacji, ciężkimi naruszeniami praw człowieka, katastrofą humanitarną czy nawet „wyzyskiem” jednego regionu przez drugi, tak jak w przypadku ukraińskiej ustawy językowej.

Z pewnością wyznaczenie granic usprawiedliwionego odłączenia będzie przedmiotem jeszcze wielu orzeczeń sądów międzynarodowych w przyszłości, które będą musiały się mierzyć z wątpliwościami w tym zakresie, jak również będzie miało duże znaczenie dla życia politycznego w Europie i na świecie w najbliższych latach.

Bibliografia:

- Brilmayer L., *Secession and the two types of territorial claims*, „Faculty Scholarship Series (Yale)”, New Haven 2015.
- Carvalho J., *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy: Comparing Britain, France and Italy (Routledge Studies in Extremism and Democracy)*, Oxon 2012.
- Cassese A., *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995.
- Castellano J., *Territorial Integrity and the „Right” to Self-Determination: An Examination of the Conceptual Tools*, „Brooklyn Journal of International Law”, New York 2008.
- Catala A., *Secession and distributive justice*, „Philosophical Studies An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition”, Dordrecht 2016.
- Cornell S., *Indigenous Peoples, Poverty and Self-Determination in Australia, New Zealand, Canada and the United States*, Tuscon 2006.
- Czapliński W., *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.
- Dayton R., *Separatism, Globalization, and the European Union*, „The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series” 2015, nr 1(15).
- Espinosa J.F.E., *The Emergence of Humanitarian Secession as an International Response to Serious Violations of Human Rights w: Self-Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World*, red. J.F.E.Espinosa, Leon 2017.
- Haljan D., *Constitutionalizing Secession*, Oxford 2014.
- J. A. van Lith, *Change and the New International Economic Order*, Hague 1979.
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*, (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90).

- Kruger H., *Nagorno – Karabah*, w: *Self-Determination and Secession in International Law*, red. C. Walter, A. von Ungern-Sternberg, K. Abushov, Oxford 2014.
- Laurinavičiūtė L., Biekša L., *The Relevance of Remedial Secession in the Post-Soviet „frozen conflicts”*, „International Comparative Jurisprudence” 2015, nr 1(1).
- Małkiewicz A., Perehuda J., *Polityka Językowa Ukrainy*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2010, nr 10. Chorzów
- Mulaj K., *Resisting an Oppressive Regime: The Case of Kosovo Liberation Army*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2014 nr 12 (31), London
- Oloka-Onyango J., *Heretical Reflections on the Right to Self-Determination: Prospects and Problems for a Democratic Global Future in the New Millennium*, „American University International Law Review” 1999, nr 1 (15).
- Oneto G., *L'invenzione della Padania La rinascita della Comunità più antica d'Europa*, Bergamo 1997.
- Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Australia v. Timor* (<http://www.icj-cij.org/files/case-related/84/084-19950630-JUD-01-00-EN.pdf>).
- Perkowski M., *Samostanowienie Narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001.
- Pettifer J., *The Kosova Liberation Army: Underground War to Balkan Insurgency*, London 2012.
- Rolandsen O. H., Daly M. W., *A History of South Sudan*, Cambridge 2012.
- Sasnal P., *Kontekst i scenariusze po referendum w sprawie niepodległości irackiego Kurdystanu*, „Biuletyn PISM” 2017, nr 87(1529).
- Scrinic A., *Humanitarian and political aims in Eastern Ukraine: Russian involvement and European response*, „Eastern Journal of European Studies” 2014 nr 2 (5), Iasi 2014.
- Snegovaya M., *Putin's Information Warfare in Ukraine, Soviet Origins of Russia's Hybrid War*, Washington 2015.
- Świeżak P., *Status języka rosyjskiego na Ukrainie*, Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego (https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_40_0.pdf).
- Vargas M.A., *Constructing Catalan Identity: Memory, Imagination, and the Medieval*, New York 2018.
- Walsch D., *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*, Dublin 2018.
- Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 r. Rada Unii Europejskiej przeciwko Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)* (ECLI:EU:C:2016:973).
- Żbikowski W., *Prawo Narodów do Samostanowienia*, „Zeszyty Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015 nr 5.
- <https://edition.cnn.com/>.
- <http://www.dw.com/>.
- <http://www.kuvendikosoves.org/>.

<https://www.telegraph.co.uk/>.

<https://www.termometropolitico.it/>.

Nota o autorze:

Cezary Pachnik – doktorant w zakresie nauk prawnych w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w międzynarodowym prawie gospodarczym, przygotowuje pracę doktorską dotyczącą relacji pomiędzy międzynarodowym prawem gospodarczym a prawem samostanowienia narodów.

Rola regionów w Unii Europejskiej – rozwój czy stagnacja?

Streszczenie

Unia Europejska w obecnym kształcie stanowi bardzo dobry przykład systemu zarządzania wielopoziomowego. Decydentami oprócz instytucji ponadnarodowych i międzyrządowych są także podmioty ulokowane na niższych szczeblach funkcjonowania organizacji. Adaptacja koncepcji MLG na arenie europejskiej przyczyniła się więc do wzrostu znaczenia regionów w kształtowaniu polityki. Zastosowanie koncepcji MLG doprowadziło do zatarcia granicy między wewnętrznymi i zewnętrznymi funkcjami sprawowanymi przez państwo narodowe. W nowym paradygmacie zarządzanie opiera się na współpracy instytucji ponadnarodowych, państwowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych. Powoduje to rozproszenie procesu decyzyjnego na kilka ośrodków tworzących wspólnie sieć zależności. Każdy podmiot posiada określone kompetencje w powierzonym mu zakresie funkcjonowania sfery publicznej. Zgodnie z założeniami koncepcji *multi-level governance* następuje zniwelowanie podziału między strukturami politycznymi oraz administracyjnymi. Prowadzi to do osiągnięcia spójności prowadzonych działań na różnych szczeblach.

Słowa kluczowe: Samorząd terytorialny, regiony, zarządzanie wielopoziomowe, Komitet Regionów.

Abstract:

The European Union in its present shape is a very good example of a multi-level governance system. Apart from supranational and intergovernmental institutions, the decision-makers are also entities located at the lower levels of the organization's functioning. Adaptation of the MLG concept in the European arena has thus contributed to the growing importance of regions in policy making. The application of the MLG concept has blurred the boundary between internal and external functions exercised by the nation state. In the new paradigm, management is based on cooperation between supranational and state institutions, local government units and social organizations. This causes the decision process to be dispersed into several centers that together form a network of dependencies. Each entity has specific competences in the scope of functioning of the public sphere entrusted to it. In accordance with the assumptions of the multi-level governance concept, the division between political and administrative structures is being eliminated. This leads to consistency of activities at various levels.

Key words: Local government, regions, multi-level governance, Committee of the Regions.

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że XX wiek postawił przed Europą nowe cele. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć zagadnienia związane z rozwojem gospodarczym, integracją oraz budowaniem systemu wzajemnych zależności. Obecny rozwój możemy określić jako intensywne budowanie nowych sieci powiązań w ramach współpracy europejskiej w różnych dziedzinach, w szczególności dotyczących polityki, gospodarki, kultury oraz ochrony środowiska. Procesy integracyjne przenikają zatem przez wszystkie dziedziny życia. Taka integracja oparta na sieci powiązań, które przekraczają granice polityczne i instytucjonalne, niewątpliwie ułatwia istnienie regionów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, bowiem to właśnie na tym szczeblu zgodnie z zasadą subsydiarności powinna odbywać się współpraca.

Regionalizm jest formą organizacji przestrzeni, która akceptuje działania dezintegrujące, ale intensyfikuje także tendencje integracyjne, ponieważ umożliwia zbliżenie do ośrodków centralnych obszarów pozostających na uboczu głównego nurtu życia politycznego i gospodarczego. Zmniejsza tym samym dysproporcje pomiędzy europejskimi centrami oraz peryferiami. Stopniowy wzrost pozycji regionów poprzez zwiększenie ich roli w procesach integracyjnych pozwoli jednocześnie na pełniejsze wykorzystanie szans współzawodnictwa jakie daje jednocząca się Europa. Pozostaje jednak pytanie, czy potencjał regionów jest w maksymalnym stopniu wykorzystywany w Unii Europejskiej?

Realizacja modeli zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej

Znaczenie regionów niewątpliwie wzrosło wraz z wdrożeniem nowego modelu zarządzania w Unii Europejskiej jakim jest zarządzanie wielopoziomowe. *Multi-level governance* stanowi nową drogę, która zrywa z wcześniejszymi, dominującymi koncepcjami neofunkcjonalizmu oraz realizmu (liberalizm międzyrządowy)¹. Powstanie nowej koncepcji zarządzania w UE wiąże się z silnymi przemianami, które miały miejsce w latach 90 XX wieku. Mowa tutaj przede wszystkim o Jednolitym Akcie Europejskim, który wprowadził wspólny rynek, a także zapoczątkował reformę funduszy strukturalnych². Problemy związane z wyjaśnieniem wciąż rozwijającego się fenomenu integracji europejskiej zapoczątkowały nową drogę rozumienia UE jako podmiotu *sui generis*³.

¹ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopoziomowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa 2005, s. 30.

² M. Lackowska, *Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji*, „Zarządzanie publiczne” 2009 nr 3(9), s. 55.

³ K. Szczerski, *Administracja publiczna...*, s. 30.

Powoli odchodzono od wyjaśniania samego procesu integracji na rzecz interpretowania założonego systemu politycznego, w którym pojawiają się nowe formy zarządzania. W związku z tym państwa członkowskie zostały zepchnięte na drugi plan ustępując analizie UE jako specyficznej płaszczyzny relacji.

Głównym założeniem koncepcji zarządzania wielopoziomowego jest odejście od klasycznego podziału na wewnętrzne oraz zewnętrzne funkcje państwa. Odrzuca się tradycyjny model, w którym dominuje jeden główny podmiot decyzyjny, którym do tej pory był rząd (*government*). Harmonijne zarządzanie sprawami publicznymi (*governance*) w nowym modelu, odbywa się zarówno poprzez różne podmioty m.in. struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny jak i organizacje społeczne. Oznacza to, że władza skupiona wcześniej w jednym ośrodku, w koncepcji zarządzania wielopoziomowego jest rozporozszona na kilka podmiotów, tworząc sieć zależności, w której każdy podmiot jest odpowiedzialny za funkcjonowanie określonej części sfery publicznej. Koncepcja większej integracji wszelkich podmiotów decyzyjnych została utworzona przede wszystkim w celu zmniejszenia podziałów między strukturami politycznymi oraz administracyjnymi. Jej założeniem nie jest zastąpienie instytucji publicznych, a osiągnięcie spójności między działaniami prowadzonymi na różnych poziomach terytorialnych.

Realizacji modelu wielopoziomowego zarządzania nie musimy analizować jedynie na przykładzie Unii Europejskiej. Organizacja stanowi jednak znakomity przykład jego wykorzystania. System polityczny Unii Europejskiej opisują bowiem cechy, które określają również model zarządzania wielopoziomowego:

1. Występowanie wielu podmiotów decyzyjnych tworzących sieć powiązań.
2. Brak jednego ponadnarodowego centrum decyzyjnego.
3. Ograniczona możliwość stosowania sankcji.
4. Ograniczenie kompetencji do prerogatyw przekazywanych przez państwa członkowskie.
5. Występowanie przestrzeni do negocjacji.
6. Ograniczenie form hierarchicznych na rzecz miękkich form współpracy.
7. Deficyt legitymacji demokratycznej⁴.

Koncepcja MLG w Unii Europejskiej wyróżnia trzy poziomy terytorialne, z których każdy posiada indywidualne cechy i kompetencje: poziom ponadnarodowy,

⁴ M. Lackowska, *Zarządzanie wielopoziomowe...*, s. 56.

narodowy oraz regionalny⁵. Koncepcja MLG w pełni szanuje ramy instytucjonalne państw członkowskich, podział kompetencji decyzyjnych oraz wspomnianą już wcześniej zasadę subsydiarności. Nowy model zarządzania ma za zadanie usprawnić funkcjonowanie systemu i podejmowanie decyzji na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego.

Komitet Regionów jako przykład współpracy w UE

Relacje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego są rodzajem politycznych interakcji przestrzennych⁶. Mogą one mieć różny charakter, który zależy przede wszystkim od szczebla, na którym znajdują się jednostki biorące udział we współpracy, ich liczby, wzajemnego położenia oraz stopnia sformalizowania relacji⁷. Współpraca terytorialna samorządów może przybierać różne formy organizacyjne. Jedną z nich, coraz chętniej wybieraną przez regiony jest sieć. W ten sposób jednostki tworzą między sobą powiązania, które umożliwiają im osiągnięcie wspólnego celu. Przykładem takiej współpracy jest Komitet Regionów Unii Europejskiej, który stanowi platformę do tworzenia więzi między przedstawicielami władzy regionalnej z różnych państw członkowskich.

Komitet Regionów Unii Europejskiej został powołany na mocy Traktatu z Maastricht w 1992 roku. Swoją działalność rozpoczął dwa lata później. Jego powołanie wynika z realizacji unijnej zasady partnerstwa, która mówi o dopuszczeniu regionów do udziału w procesie decyzyjnym. Komitet Regionów jest także ucieleśnieniem zasady subsydiarności, która zwiększyła rolę samorządów w tworzeniu polityki na poziomie ponadnarodowym. W praktyce kompetencje tej instytucji są ograniczone do wydawania opinii publikowanych w Dzienniku Urzędowym. Komitet ma prawo zajmować stanowisko w sprawach wymienionych w Traktacie, a także w innych sytuacjach, kiedy Rada Unii Europejskiej lub Komisja Europejska uzna za stosowne wysłuchanie jego opinii. Instytucja może zajmować również stanowisko z własnej inicjatywy.

W skład Komitetu Regionów wchodzi przedstawiciele regionalnych oraz lokalnych związków terytorialnych ze wszystkich 28 państw członkowskich. Członkowie są wybierani na pięcioletnią kadencję przez Radę Unii Europejskiej na wniosek rządów krajowych. Wybór przedstawicieli jest uzależniony od krajowej ordynacji wyborczej jednak składy delegacji muszą odzwierciedlać polityczną, geograficzną oraz regionalną sytuację

⁵ J. Ruskowski, *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, w: *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin-Warszawa 2013, s. 25.

⁶ T. Komornicki, *Przestrzenne zróżnicowanie powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*, „Prace Geograficzne” nr 190, Warszawa 2003, s. 21.

⁷ Tamże.

danego kraju⁸. Celem KR jest reprezentacja różnorodnych struktur organizacyjnych występujących w państwach członkowskich (landów, prowincji, gmin). Spotkania Komitetu Regionów odbywają się 5 razy w roku podczas sesji plenarnych, gdzie określone są ogólne kierunki polityki oraz są przyjmowane opinie⁹.

Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej w ostatnich latach nabrała nieco większego znaczenia. Zgodnie z przepisami traktatu lizbońskiego, Komisja Europejska została zobowiązana do zasięgania opinii zarówno samorządów regionalnych jak i lokalnych, a także ich stowarzyszeń¹⁰. Konsultacje powinny odbywać się przed formalnym rozpoczęciem procesu legislacyjnego. Jeżeli planowany akt prawny dotyczy obszaru mającego bezpośredni wpływ na samorządy, Komisja zostaje zobowiązana do ponownego zapoznania się z opinią Komitetu, tym razem po przedstawieniu mu wniosku legislacyjnego¹¹. Komitet Regionów jako instytucja skupiająca niniejsze podmioty umożliwia realizację postanowień traktatu.

Sieci tworzone między różnego rodzaju podmiotami tworzą zbiór powiązań oraz wspólnych struktur w celu prowadzenia określonych działań. Jest to grupa pojedynczych organizacji nastawionych na osiągnięcie pewnego rezultatu, które jest niemożliwe bez podjęcia współpracy¹². Sieciami powiązań można nazwać zbiór wzajemnych zależności występujących pomiędzy aktorami społecznymi. Wszystkie podmioty zebrane w sieci są sobie równe, nie występuje pomiędzy nimi żadna hierarchia¹³. Najczęściej powiązania występują więc pomiędzy tymi samymi aktorami pochodzącymi z różnych regionów. Współpraca w sieci może mieć charakter formalny (zorganizowana na podstawie umowy pomiędzy uczestnikami) bądź nieformalny w kwestii prawnej¹⁴. Relacje nieformalne musi charakteryzować stałość oraz zorientowanie podmiotów na osiągnięcie wspólnego celu.

Komitet Regionów stanowi przykład tworzenia sieci powiązań, która ma na celu wzmocnienie oddziaływań grup lobbingowych reprezentujących interesy regionów państw członkowskich¹⁵. Samorządy krajów Unii Europejskiej tworząc ze sobą korporacje są w stanie z większą siłą prowadzić nacisk na unijne organy decyzyjne. Dzięki

⁸ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm, dostęp w dniu: 26.05.2018r.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² A. Austen, *Wyzwania badawcze w obszarze pomiaru efektywności partnerstw lokalnych*, „Współczesne zarządzanie” 2012/3, s. 172.

¹³ J. O'Toole, K. J. Meier, *Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks*, „Public Administration Review” 2004, nr 64(6), s. 681.

¹⁴ A. Austen, *Wyzwania badawcze...*, s. 172.

¹⁵ M. Lackowska, *Miejsca polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa 2014, s. 130.

powiązaniom w ramach sieci, władze lokalne otrzymują dostęp nawet do podmiotów najwyższych szczebli. Ze względu na wielopoziomowy system zarządzania obowiązujący w Unii Europejskiej uczestnictwo regionów w procesie decyzyjnym może mieć bardzo duże znaczenie.

Przedstawicielstwa regionalne w Brukseli

Niektóre regiony preferują indywidualny sposób osiągania własnych celów na arenie europejskiej. Indywidualne interesy są realizowane poprzez tworzenie biur regionalnych w Brukseli. Zadaniem takiego przedstawicielstwa jest rzecznictwo interesów danego obszaru, bezpośrednio we współpracy z organami ustawodawczymi wspólnoty.

Nie ulega wątpliwości, że rządy państwowe posiadają wiele instrumentów, które skutecznie ograniczają udział regionów w procesie decyzyjnym narzucając swoje własne rozwiązania. Z tego powodu władze regionalne są zmuszone do poszukiwania innej drogi realizacji swoich celów. Idealnym miejscem, w którym potrzeby regionów mogą zostać wysłuchane jest Bruksela, czyli główna siedziba Unii Europejskiej. Reprezentacja interesów regionalnych odbywa się tam za pośrednictwem samodzielnych, zarówno formalnych jak i nieformalnych bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami unijnych organów decyzyjnych. Lobbying, bo o nim mowa, zgodnie z definicją słownika politologii to „wywieranie wpływu na decyzje organów władzy publicznej na poziomie narodowym, a także ponadnarodowym, dotyczące tworzonej lub wdrażanej polityki publicznej, prowadzonej przez różnego rodzaju podmioty, którymi są podmioty pozapaństwowe takie, jak: grupy interesu, korporacje biznesowe, a nawet przez agendy obcych państw, takie jak ambasady”¹⁶. Unia Europejska jest nazywana rajem lobbyingowym ze względu na powszechność występowania tego zjawiska, jego słabe uregulowanie prawne oraz jego współfinansowanie z budżetu Unii. W Brukseli znajdziemy więc biura przedstawicielskie związków zawodowych, przedsiębiorców, firm handlowych, banków, wszelkiego rodzaju organizacji pozarządowych oraz różnych innych podmiotów, dla których decyzje podejmowane na poziomie europejskim są istotne¹⁷. W związku z tym również regiony posiadają swoją bezpośrednią reprezentację w samym centrum Unii Europejskiej. Warto zauważyć jednak, że lobbying ze strony władz regionalnych różni się od tego tradycyjnego prowadzonego przez grupy interesów.

¹⁶ *Słownik politologii*, Warszawa 2008, s. 291.

¹⁷ F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 192.

Wszystkie państwach członkowskie podpisując traktat akcesyjny zobowiązały się do implementacji prawa uchwalanego na poziomie unijnym. Dotyczy to także regionów, dlatego naturalną rzeczą jest zainteresowanie procesem jego powstawania oraz chęć wpływania na treść przyjmowanych aktów prawnych. Jednak samorządy państw członkowskich wykazują różny stopień zaangażowania w obronę własnych interesów na szczeblu europejskim. Wynika to głównie z uwarunkowań wewnętrznych oraz doświadczenia na arenie międzynarodowej.

Przedstawicielstwa władz samorządowych w Brukseli powstają od połowy lat osiemdziesiątych jednak intensyfikacja powstawania tego typu instytucji miała miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych¹⁸. Zwiększenie zainteresowania było związane z wejściem w życie postanowień traktatu z Maastricht, który zwiększył rolę regionów w procesie stanowienia prawa¹⁹. Pierwsza reprezentacja, która pojawiła się na stałe w stolicy Unii Europejskiej w 1984 roku pochodziła z niemieckiego Kraju Saary²⁰. Od tego momentu ich liczba stale wzrasta osiągając obecnie liczbę ponad 300.

Pierwotną przyczyną powstawania biur regionalnych były kwestie finansowe. Obecność samorządów w Brukseli miała związek z próbą lobbowania polityków czy też urzędników w sprawach związanych z alokacją środków finansowych w państwach członkowskich. Dopiero później władze lokalne zrozumiały, że poprzez biura mogą mieć wpływ także na unijny proces decyzyjny oraz kształt polityk. Inne powody dotyczyły umacniania tożsamości regionalnej w ramach Unii Europejskiej oraz promowania interesów lokalnych na arenie międzynarodowej²¹.

Pierwszym polskim przedstawicielstwem regionalnym było utworzone w 1999 roku Biuro Informacyjne Województwa Lubelskiego i Podlaskiego. Reprezentacja ta była także pierwszym tego typu utworem pochodzącym z państwa kandydackiego. Ówczesnymi głównymi celami biura były działania związane z podnoszeniem poziomu wiedzy mieszkańców dotyczącej problematyki europejskiej, przekazywaniem informacji o funkcjonowaniu Unii, możliwościach korzystania z programów pomocowych oraz utrzymywanie relacji z przedstawicielami dyplomatycznymi rządu polskiego w Brukseli²². Przedstawicielstwa regionalne mogą mieć różną formę. Skawiński bazując na klasyfikacji

¹⁸ Tamże, s. 193.

¹⁹ Tamże.

²⁰ B. Surmacz, „Ambasady” regionów – przedstawicielstwa polskich województw w Brukseli, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, Lublin 2013, s. 2.

²¹ Tamże, s. 4.

²² Tamże, s. 5.

Heichlingera²³ wyróżnia cztery główne modele, których charakterystyka została przedstawiona w poniższej tabeli.

Modele przedstawicielstw regionalnych wg Heichlingera

Model przedstawicielstwa regionalnego	Reprezentacja	Charakterystyka
Klasyczne przedstawicielstwa władz regionalnych	Model występuje zarówno w państwach unitarnych jak i federalnych (np. Niemcy, Francja, Polska)	Jest to najczęściej występujący model. Przykładowo niemieckie biura składają się z przedstawicieli landów, a więc delegatów władzy lokalnej
Przedstawicielstwa z udziałem konsorcjum publiczno-prywatnego	Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, Scotland House	Połączenie przedstawicielstwa oraz konsorcjum podmiotów zarówno publicznych jak i prywatnych pochodzących z danego regionu. W skład delegacji wchodzi zarówno przedstawiciele władz regionalnych jak i izb handlowych, ośrodków badawczych czy też zrzeszenia producentów
Biura krajowych stowarzyszeń subregionalnych	Występują w krajach, gdzie region nie stanowi ważnego szczebla samorządu terytorialnego np. Szwecja, Holandia	Gminy danego regionu zrzeszają się w formie stowarzyszeń, aby wspólnie bronić własnych interesów
Biura regionów prowadzących współpracę transgraniczną	Tworzone przez regiony, które utrzymują stałą współpracę np. Austriacko-Włoskie Biuro Łącznikowe Tyrolu	Ta rzadka konstrukcja umożliwia wymianę doświadczeń oraz know-how między regionami państw członkowskich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 195-196.

Mimo różnorodności, jeśli chodzi o modele biur przedstawicielskich funkcjonujących w Unii Europejskiej wszystkie z nich pełnią podobne funkcje. Pierwszą z nich jest zbieranie oraz przekazywanie informacji. Francuski badacz Clamen w swojej książce *Le lobbying et ses secrets* wyróżnia trzy rodzaje informacji, które może pozyskać biuro regionalne: czarne, szare i białe. „Informacje białe” są publicznie dostępne a utrzymywanie przedstawicielstwa w Brukseli nie jest konieczne do jej zdobycia. „Czarne informacje” są zdobywane nielegalnie, często podczas nieformalnych spotkań – ich wykorzystywanie

²³ A. Heichlinger, *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?*, European Institute for Public Administration, Maastricht 1999.

jest zatem ryzykowne²⁴. Natomiast osiągnięcie dostępu do „informacji szarych” jest celem funkcjonowania biura przedstawicielskiego. Są to dane niepubliczne, lecz dostępne, pozyskiwane od funkcjonariuszy unijnych zatrudnionych w administracji²⁵. Tego typu informacja może dotyczyć przykładowo możliwości ubiegania się o środki pochodzące z funduszy strukturalnych²⁶. Okres między ogłoszeniem rozpoczęcia naboru, a ostatecznym terminem składania wniosków jest zazwyczaj krótki. Potencjalni beneficjenci muszą w tym czasie przygotować projekt oraz pokonać wiele barier administracyjnych. Informacja o naborze zdobyta przez biuro regionalne wcześniej niż jej publiczne ogłoszenie, może mieć więc decydujące znaczenie dla powodzenia całego przedsięwzięcia.

Drugą zasadniczą funkcją przedstawicielstw jest wywieranie wpływu na decyzje podejmowane w Unii Europejskiej²⁷. Jest ona poniekąd powiązana z poprzednią bowiem jeśli dany region uzyska informację o planowanych projektach aktów prawnych, może odpowiednio wcześniej zareagować wpływając tym samym na jego kształt. Szczególnie ważne dla samorządów lokalnych są kwestie związane z alokacją środków finansowych. Jednakże jedno biuro ma zazwyczaj niewystarczający wpływ na instytucje unijne, dlatego częstym zjawiskiem jest współpraca między przedstawicielstwami w Brukseli.

Z powyższym związana jest trzecia funkcja biur mianowicie nawiązywanie kontaktów międzynarodowych. Funkcjonowanie sieci powiązań świetnie opisuje Heichlinger słowami: *Bruksela (...) stała się rynkiem dla wymiany regionalnej, gdzie reprezentant danego biura jest dopuszczany do sieci powiązań u automatycznie zapraszany do udziału w wydarzeniach*²⁸. Powodów do współpracy jest wiele. Po pierwsze Unia Europejska często finansuje projekty, które angażują podmioty utrzymujące wspólne relacje⁷⁴. Inną kwestią jest chęć wymiany doświadczeń oraz zdobycia dobrych praktyk. W związku z tym regiony z nowych państw członkowskich mogą liczyć na wsparcie merytoryczne czy też logistyczne chociażby krajów „starej Unii”.

Kolejnym ważnym aspektem funkcjonowania przedstawicielstw jest promowanie własnego regionu na arenie międzynarodowej²⁹. Chodzi tutaj zarówno o promowanie potencjału gospodarczego jak i walorów turystycznych obszaru. W tym celu biura organizują różnego rodzaju wydarzenia promujące region czy też współpracują z lokalnymi mediami. Efektywność promocji prowadzonej przez dany samorząd zależy głównie od

²⁴ M. Clamen, *Le lobbying et ses secrets*, Paryż 1995, s. 54.

²⁵ Tamże.

²⁶ F. Skawiński, *Reprezentacja interesów...*, s. 197.

²⁷ Tamże, s. 198.

²⁸ A. Heichlinger, *A Regional...*, s. 16.

²⁹ Tamże.

wysokości środków finansowych przekazywanych przez poszczególne województwa. Wypełnianie tej funkcji jest szczególnie widoczne podczas sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej przez dany kraj³⁰.

Ostatnią niemniej ważną funkcją biur jest udzielanie wsparcia zarówno merytorycznego jak i logistycznego politykom z danego regionu³¹. Dotyczy to najczęściej delegatów władz lokalnych w Komitecie Regionów. Nie ulega wątpliwości, że przedstawicielstwa są pewnego rodzaju „ambasadami” regionów w Unii Europejskiej³². Biura są środkiem dla realizacji wielu celów stawianych sobie przez władze lokalne. Wykorzystywanym narzędziem jest utrzymywanie kontaktów z instytucjami unijnymi jak i przedstawicielstwami innych regionów europejskich. Lokalizacja biur w Brukseli daje zatem możliwość wykorzystania efektu synergii, który wynika z lokalizacji bardzo wielu podobnych jednostek w jednym miejscu.

Partnerstwa regionów w UE

Partnerstwo to specyficzny przykład współpracy między podmiotami. Forma ta zgodnie z założeniami musi być oparta na wzajemnym zaufaniu i zaangażowaniu, tolerancji, solidarności oraz współodpowiedzialności³³. Zakłada ono również podobny wymiar korzyści dla wszystkich uczestniczących stron. Ważnym aspektem budowania partnerstwa są relacje wewnętrzne oraz prawidłowa komunikacja.

Współpraca samorządów lokalnych w ramach partnerstwa ma na celu zwiększenie integracji między mieszkańcami, promowanie rozwoju obszarów a także odgrywa dużą rolę, jeśli chodzi o aplikowanie o środki pochodzące z Unii Europejskiej³⁴. Jednak aby współpraca międzyregionalna była efektywna potrzebne jest obustronne zaangażowanie. Dzięki niemu władze regionalne odchodzą od strategii konkurencji czy też konfliktu na rzecz wzajemnej zależności czy też współpracy. Partnerstwo musi być zatem uwzględniać kilka głównych zasadach:

- Świadomość wspólnych korzyści
- Długi horyzont czasowy partnerstwa.
- Zespołowe rozwiązywanie problemów.

³⁰ B. Surmacz, „Ambasady”..., s. 14.

³¹ F. Skawiński, *Reprezentacja interesów...*, s. 201.

³² B. Surmacz, „Ambasady”..., s. 14.

³³ A. Smalec, *Komunikacja marketingowa podstawą skutecznego partnerstwa w regionach*, w: *Rola partnerstwa w działalności samorządów terytorialnych*, red. W. Rudolf, Kielce 2010, s. 149.

³⁴ Tamże, s. 150.

- Obustronna wymiana wiedzy i doświadczeń.
- Swobodna komunikacja.
- Obustronne zaufanie oraz gotowość do kompromisów.
- Wspólne ustalenie mechanizmu używanego w przypadku występowania sporów.
- Jasne określenie warunków pozwalających na zmianę czy też zerwanie partnerstwa.

Partnerstwo oparte na powyższych zasadach wzmacnia więzi między jednostkami w nim uczestniczącymi oraz ma znaczny wpływ na jego efektywność.

Podsumowując współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego nie jest możliwa bez dialogu oraz odnoszenie obustronnych korzyści. Aby partnerstwo było efektywne należy wpierw ustalić jego priorytety, następnie prowadzić działania w celu ich osiągnięcia, a na koniec weryfikować rezultaty³⁵. Wspólne inicjatywy powinny być podejmowane systematycznie. Współpraca w formie partnerstwa musi być sumą zaangażowania wszystkich uczestników, tylko wtedy możliwe jest osiągnięcie zakładanych celów jego funkcjonowania.

Trwałość współpracy między regionami

Ważnym aspektem funkcjonowania partnerstwa jest jego trwałość. Pojęcie to może być definiowane przez pryzmat czasu jak i użyteczności³⁶. O trwałości możemy mówić w odniesieniu do czasu w jakim dany podmiot jest w stanie wypełniać swoją funkcję. Przymiotnik trwały oznacza „istniejący przez dłuższy czas i nie ulegający zmianom” bądź „zdatny do użytku przez dłuższy czas”. Oprócz miary związanej z okresem funkcjonowania, trwałość może być mierzona także za pomocą liczby podjętych działań czy też pełnionych funkcji³⁷.

Pojęcie trwałości może odnosić się do wielu aspektów funkcjonowania jednostek. Przykładem może być trwałość współpracy między społecznościami. Na podtrzymywanie współdziałania społeczeństwa mają wpływ trzy zasadnicze grupy czynników:

- 1) Czynniki spajające wspólnotę – mogą mieć formę wspólnych wierzeń, norm bądź relacji między podmiotami.
- 2) Decyzje podejmowane każdego dnia przez jednostki dotyczące wyboru użyteczności.

³⁵ Tamże, s. 158.

³⁶ K. Szmigiel-Rawska, S. Dołzbłasz, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa 2012, s. 41.

³⁷ Tamże, s. 42.

3) Wynik analizy kosztów i korzyści, dzięki której, partnerzy są w stanie odkryć motywacje oraz umiejętności drugiej strony³⁸.

Zdaniem Szmigiel-Rawskiej na trwałość partnerskiej współpracy wpływają czynniki spajające wspólnotę oraz analiza kosztów i korzyści³⁹. W odniesieniu do partnerstw międzynarodowych tworzonych przez samorządy został odrzucony drugi czynnik, który stanowią decyzje podejmowane przez jednostki.

Trwałość partnerstwa międzynarodowego może więc być badana na podstawie czterech wskaźników zaproponowanych przez Szmigiel:

1. Liczba lat trwania danego partnerstwa
2. Częstotliwość kontaktów między jego uczestnikami
3. Forma zinstytucjonalizowania współpracy
4. Poziom otwartości partnerstwa⁴⁰.

Istotnym zjawiskiem w odniesieniu do partnerstw na arenie międzynarodowej jest dodatkowe zaangażowanie jednostek, które nie są bezpośrednio związane z funkcjonowaniem współpracy. Mowa tutaj o uczestnictwie we współpracy, w formie inicjatora bądź instytucji podtrzymującej funkcjonowanie partnerstwa, rządu czy też organizacji międzynarodowych.

Inną, ważną cechą opisującą partnerstwo jest główny motyw jego powołania. Może charakteryzować go postawa ideowa bądź celowa reprezentowana przez uczestników relacji międzynarodowych. Postawa ideowa zgodnie z klasyfikacją Blattera dotyczy najczęściej współpracy regionów posiadających wspólną kulturę i tożsamość. Ich współdziałanie nie wynika z chęci osiągnięcia materialnych korzyści a jest efektem budowania stabilnych relacji politycznych pomiędzy regionami⁴¹. Postawę celową charakteryzuje natomiast chęć stworzenia wspólnego planu działania pomiędzy konkurentami⁴². Taka strategia może być na przykład wyrazem sprzeciwu bądź odmiennego punktu widzenia państwa i regionów w danych kwestiach politycznych.

Współpraca celowa polega więc na znalezieniu w regionach podobnych podmiotów oraz wyznaczeniu wspólnego dla nich celu, który nie może zostać osiągnięty w

³⁸ Tamże, s. 43.

³⁹ Tamże, s. 44.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ K. Szmigiel, *Regionalnie...*, s. 59.

⁴² Tamże.

pojedynkę. Zgodnie z klasyfikacją Blattera to przedmiot współpracy jest czynnikiem determinującym wybór postawy we współpracy danego samorządu⁴³.

Postawa ideowa łączy się z ideą integracji europejskiej, postawa celowa z użytecznością partnerstwa dla zaspokajania wspólnych potrzeb oraz celów. Najbardziej oczekiwana motywacja utworzenia partnerstwa, która w rezultacie wpływa na jego trwałość związana jest z realizacją długofalowych celów danej organizacji⁴⁴. Ich efekty są obserwowane w postaci podejmowanych przez partnerów działań.

Postawy, które opierają się na wierze w możliwość wspólnego osiągnięcia celów są charakterystyczne dla sieci opartych na nadziei. Motywacja, która uzależnia nawiązywanie współpracy od posiadanych zasobów odnosi się do sieci bazujących na interesach. Druga możliwość jest mniej pożądana, gdyż może powodować występowanie różnych negatywnych cech charakteryzujących współpracę takich jak ograniczenie jej zakresu, zagrożenie przekształceniem w elitarne ugrupowanie lub występowanie kosztów alternatywnych współdziałania.

Zakończenie

Rola regionów w Unii Europejskiej została podkreślona w *Białej Księdze Europejskiego Zarządzania Publicznego* wydanej w 2001 roku. Komisja stwierdziła w niej, że aby poprawić efektywność oraz przejrzystość decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej należy wprowadzić formę dialogu ze związkami regionalnymi oraz Komitetem Regionów. Uspołecznienie procesu decyzyjnego zgodnie z zapisami księgi powinno opierać się na zwiększeniu otwartości instytucji europejskich, zwiększeniu partycypacji zainteresowanych podmiotów, jasnym określeniu odpowiedzialności instytucji za procesy legislacyjne oraz wykonawcze oraz zwiększeniu efektywności wdrażanych polityk. Respektowanie powyższych zadań ma zdaniem Komisji służyć realizacji zasady subsydiarności oraz proporcjonalności, które mówią o podejmowaniu działań najbliższych obywateli oraz dostosowaniu instrumentów w odniesieniu do oczekiwanych celów działań.

Podsumowując, rola regionów w Unii Europejskiej chociaż z biegiem lat utrzymuje tendencję rosnącą, to wciąż jest marginalna. Komitet Regionów ma charakter doradczy. Większość regionów Unii Europejskiej jest zbyt słabych, aby uczestniczyć w obradach

⁴³ Tamże.

⁴⁴ K. Szmigiel-Rawska, S. Dołzbłasz, *Trwałość...*, s. 80.

Rady, a ich głos jest znacznie mniej ważny niż państw narodowych. Porozumienia zawierane między Komisją Europejską a samorządami są ograniczone, nie mają charakteru zinstytucjonalizowanego i często nie dotyczą najważniejszych polityk europejskich. Komisja nadając regionom kolejne uprawnienia miała w zamyśle ograniczenie obecnego w Unii deficytu demokracji. Miały one również w pewien sposób kontrolować treść decyzji podejmowanych na arenie międzynarodowej. Ograniczeniu miała ulec rola rządów państwowych. W rezultacie nie udało się osiągnąć wszystkich postanowień, a negocjacje dotyczące podejmowanych decyzji stały się jeszcze bardziej złożone.

Bibliografia:

- Austen A., *Wyzwania badawcze w obszarze pomiaru efektywności partnerstw lokalnych*, „Współczesne zarządzanie” 2012/3.
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003.
- Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przewyżnianiu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013.
- http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm.
- Kitowski J., *Regional transborder co-operation in countries of Central and Eastern Europe - a balance of achievements*, Warsaw 2006.
- Lackowska M., *Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowanie koncepcji*, „Zarządzanie publiczne” 2009 Nr 3(9).
- O'Toole J., Meier K. J., *Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks*, „Public Administration Review” 2004, nr 64(6).
- Skawiński F., *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Surmacz B., *„Ambasady” regionów – przedstawicielstwa polskich województw w Brukseli*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, Lublin 2013.
- Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa 2005.
- Szmigiel K., *Regionalnie - po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Warszawa 2009.
- Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S., *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa 2012.

Nota o autorze:

Dominika Czapla – doktorantka na Uniwersytecie Warszawskim.

Przewrót czy drugi etap rewolucji?

Wydarzenia w Egipcie w czerwcu 2013 roku oraz ich następstwa

Streszczenie:

Władzę w państwie można uzyskać jedynie na 3 sposoby. W wyniku sukcesji, elekcji oraz przewrotu. Celem tekstu jest weryfikacja czy wydarzenia z przełomu czerwca i lipca 2013 r. w Egipcie były jedynie klasycznym przewrotem czy też były „kolejnym etapem rewolucji” jak określano to w oficjalnym przekazie gabinetu obecnego prezydenta Abd el Fataha as Sisi?

W wyniku analizy należy stwierdzić, że wydarzenia z 2013 r. w Egipcie były klasycznym przewrotem. Jest to bowiem bardzo mocno związane z historią Egiptu.

Słowa kluczowe: Zamach stanu, Egipt, rewolucja, prezydenci.

Summary:

Power in the state can be obtained only in three ways. As a result of succession, election and pre-roll. The aim of the text is to verify whether the events from the turn of June and July 2013 in Egypt were just a classic revolution or were "the next stage of the revolution" as it was described in the official communication of the current president Abd el Fatah as Sisi?

As a result of the analysis, it should be noted that the 2013 events in Egypt were a classic upheaval. It is very closely related to the history of Egypt.

Key words: Coup d'état, Egypt, revolution, presidents.

Wprowadzenie

Władzę w państwie można uzyskać jedynie na 3 sposoby. Pierwszym z nich jest dziedziczenie, będące wyróżnikiem monarchii, gdzie sukcesja polega na przekazywaniu najwyższego urzędu w kraju ze względu na powiązania rodzinne. Ma ona na ogół charakter legalny. Drugim sposobem na objęcie steru egzekutywy jest elekcja. Współcześnie przyjmuje się, że jest związana głównie z demokracją i ma charakter całkowicie legalnego procesu politycznego. Jest to jednak pewnego rodzaju nadużycie, gdyż niejednokrotnie procedura wyborcza została wykorzystana w celu usankcjonowania zastanej rzeczywistości politycznej i nadania jej mandatu legalności. Trzecim zaś sposobem na objęciu steru władzy w państwie jest przewrót, w wyniku którego dochodzi do obalenia dotychczasowego ośrodka władzy w państwie na rzecz zamachowców. Jest to przejaw skrajnego uzurpatorstwa mającego zaspokoić ambicje lub interesy określonej grupy ludzi. W przypadku zamachu stanu najczęściej jest to grupa związana bezpośrednio z armią.

Całkowicie negatywne postrzeganie prawne i moralne puczu powoduje, że brak legalności władzy przywódców politycznych obejmujących w ten sposób kierownictwo aparatu państwa, wymusza na tych liderach podejmowanie kroków zmierzających do osadzenia ich działań w ramy prawa krajowego. Nadaje to bowiem pozór kierowania się dobrem ogółu kosztem wcześniejszych przywódców. Podejmowane są w ten sposób próby zaowalowania rzeczywistości oraz przekształcenia społecznego obrazu jaki miał miejsce.

Celem tekstu jest weryfikacja czy wydarzenia z przełomu czerwca i lipca 2013 r. w Egipcie były jedynie klasycznym przewrotem czy też były „kolejnym etapem rewolucji” jak określano to w oficjalnym przekazie gabinetu obecnego prezydenta Egiptu Abd el Fataha as Sisi?

Zamach stanu – teoria

Na wstępie należałoby jednak przyjrzeć się bliżej pojęciu zamachu stanu. Jak pisze Marek Bankowicz „na początku lat sześćdziesiątych XX wieku więcej niż połowa państw świata miała władze wyłonione w wyniku zamachu stanu, a zatem przewrót jako metoda sięgania po władzę był zjawiskiem znacznie częstszym niż wybory czy sukcesja monarchiczna. Obecnie ta proporcja nieco się zmieniła na korzyść państw o demokratycznym systemie władzy”¹. W tym momencie pojawia się znacząca trudność w

¹ M. Bankowicz, *Zamach stanu. Studium teoretyczne*, Kraków 2009, s. 35-36.

kontekście badań nad występowaniem zjawiska przewrotu² - nadzwyczajna rozbieżność przytaczanych przez poszczególnych autorów danych statystycznych na temat podejmowanego zjawiska. Ma to miejsce, zarówno w ujęciu globalnym, jak również w zakresie kontynentalnym i/lub subkontynentalnym³. Jest to bezpośredni efekt znaczących rozbieżności w sposobach definiowania pojęcia „zamachu stanu” oraz terminów „przewrotu” i „puczu”. Stan ten powoduje konieczność uściślenia perspektywy definiowania zamachu stanu.

Jak więc, jest to pojęcie. W języku polskim określenie tego zjawiska jest mało precyzyjne, co ukazuje *Słownik Języka Polskiego PWN*. Pomiedzy trzema synonimicznymi hasłami: „zamach stanu”, „pucz” i „przewrót”, pojawiają się różnice nie tylko semantyczne, lecz również znaczeniowe. Bowiem zamachem stanu jest tu: „próba przejęcia władzy w państwie siłą”⁴, puczem: „zamach stanu dokonany przez grupę wojskowych”⁵, zaś przewrotem: „nagła, niespodziewana zmiana władzy w państwie, często dokonywana z pomocą wojska”⁶. Pojawia się więc znacząca różnorodność znaczeniowa, gdyż pierwsza definicja ma określać jedynie wydarzenie lub próbę jego realizacji, tworząc kanon znaczeniowy. Druga z kolei zawęża to wydarzenie do określonej grupy spiskowców. Trzecia zaś określa przebieg i warunkuje możliwość wykorzystania sił zbrojnych bez zobligowania znaczeniowego.

Bolesław Balcerowicz wykorzystuje zunifikowaną definicję tych określeń jako „nagłej, siłowej i nielegalnej zmiany rządu, zazwyczaj przy użyciu armii”⁷. M. Bankowicz zaś określa współczesne rozumienie zamachu stanu jako: „zaplanowane i

² Autor z pełną świadomością wymiennie stosuje zamiennie pojęcia „zamach stanu”, „pucz” i „przewrót”, nadając im synonimiczny charakter w obszarze całej pracy.

³ Część opracowań uznanych badaczy dotyczy wyłącznie pewnych obszarów poszczególnych kontynentów. Szczególnie Afryki Zachodniej i Subsaharyjskiej (np. S. Decalo, *Coups and Army Rule in Africa: Motivations and Constraints*, New Haven, 1990; R. First, *Barrel of Gun*, Harmondsworth 1970; T.H. Johnson, R.O. Slater, P. McGowan, *Explaining African Military Coups d'Etat, 1960-1982*, „The American Political Science Review” 1984, vol. 78(3); B. Agyeman-Duah, *Military Coups, Regime Changes, and Interstate Conflicts in West Africa*, „Armed Forces & Society” 1990, vol. 16(4)), Ameryki Łacińskiej (np. F. Lehoucq, A. Perez-Linan, *Breaking Out The Coup Trap: Political Competition and Military Coups in Latin America*, „Comparative Political Studies” 2014, Vol. 47(8); E. Fossum, *Factors Influencing the Occurrence of Military Coups d'Etat in Latin America*, „Journal of Peace Research” 1967, vol. 4(3); M. Janowitz, *Military Institutions and Coercion in the Developing Countries*, Chicago 1977) oraz/lub Bliskiego Wschodu (np. H. Albrecht, *The Myth of Coup-proofing: Risk and Instances of Military Coups d'Etat in the Middle East and North Africa, 1950-2013*, „Armed Forces & Society” 2015, vol. 41(4)).

⁴ Źródło: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zamach%20stanu.html>, dostęp w dniu: 06.06.2018 r.

⁵ Źródło: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/pucz.html>, dostęp w dniu: 06.06.2018 r.

⁶ Źródło: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/przewr%C3%B3t.html>, dostęp w dniu: 06.06.2016 r.

⁷ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, konfliktu, wojny*, Warszawa 2010, s. 64. Wydaje się jednak, że zaprezentowana przez tego autora propozycja postrzegania analizowanego zjawiska jest nazbyt szeroka. Nie określa bowiem wykonawców przewrotu, a jedynie warunkuje możliwość uczestnictwa członków w nim struktur wojskowych. Ponadto podejście to wydaje się nazbyt holistyczne zważywszy na fakt, iż przewrót jest wąskim znaczeniowo elementem rzeczywistości.

zorganizowane, nagłe obalenie istniejącej władzy politycznej z pogwałceniem obowiązujących zasad prawnych i konstytucyjnych, któremu towarzyszy użycie siły lub groźba sięgnięcia po nią”⁸. Podkreśla w ten sposób znaczenie nielegalności podejmowanych działań oraz ich sprzeczności z aktualnym kształtem funkcjonowania systemu politycznego państwa. Nie mniej nie warunkuje pojęcia zamachu stanu bezwzględnie z udziałem sił zbrojnych w jego przeprowadzeniu. Co więcej M. Bankowicz uważa, iż pojęcie puczu (oraz mniej znanych *pronunciamento*⁹ i pretorianizmu¹⁰) jest bezwzględnie powiązane z bezpośrednim udziałem armii lub kierowaniem procesem nielegalnego przejęcia władzy w państwie. Píše on bowiem, że puczu dokonuje sformalizowana struktura wojskowa, dowodzona jednolicie, której lider jest zwierzchnikiem części sił zbrojnych, lecz nie ich ogółu¹¹.

Trudnościom definicyjnym ulegają również zagraniczni autorzy. Angielskojęzyczna literatura jest stosunkowo bogata w liczne opracowania dotyczące przewrotów. David Robertson w *Słowniku Polityki*, określa zamach stanu jako obalenie rządu przez wojsko lub z jego użyciem, w okresie niepokoїв społecznych i niepewności politycznej, w sposób nagły i gwałtowny czego efektem jest jedynie zmiana grupy rządzącej. Ten badacz całkowicie separuje pojęcia zamachu stanu i puczu, atomizując całą kategorię badań¹². Warto jednak podkreślić, iż ten autor dostrzega podstawową dla procesu rolę sił zbrojnych, bez których nie miałby on szansy powodzenia¹³. Dodatkowo ukazuje znaczenie wstrząsów społecznych i politycznych na w kontekście wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia przewrotu. Nie mniej liczba definicji, które byłyby szeroko omawiane i akceptowane powszechnie przez badaczy jest ograniczona¹⁴. Na przestrzeni kilku dekad badań nad zamachami stanu wciąż nie ma pełnej zgody pośród badaczy czym jest „zamach stanu”.

⁸ M. Bankowicz, *Zamach stanu. Studium teoretyczne*, Kraków 2009, s. 31.

⁹ *Pronunciamento* jest charakterystyczną dla Ameryki Południowej formą zamachu stanu o zrytualizowanym kształcie, którego następstwem jest przejęcie władzy przez wojsko i utworzenie junty. Jego początki sięgają XIX w. Szerzej: E. Luttwak, *Coup d'Etat: A Practical Handbook*, New York 1969, s. 22. Bardziej ogólne informacje można odnaleźć również w: P. Trefler, *Siły zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile*, Toruń 2014.

¹⁰ Forma całkowitej zwierzchności sił zbrojnych nad funkcjonowaniem systemu politycznego, gdzie „wojsko otwarcie wyraża chęć przejęcia władzy w państwie”. Szerzej na temat pojęcia pretorianizmu: M. Herbut, *Instytucjonalny, społeczny i polityczny wymiar pretorianizmu tureckiego*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 46, Toruń, s. 20-34.

¹¹ M. Bankowicz, *Zamach stanu...*, s. 34.

¹² Por. D. Robertson, *Słownik polityki*, Warszawa 2009, s. 513.

¹³ Uwagę na to zwraca również Bronisław Balcerowicz: B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, konfliktu, wojny*, Warszawa 2010, s. 64-70.

¹⁴ J.M. Powell, C.L. Thyne, *Global Instances of Coups from 1950 to 2010: A New Dataset*, „Journal of Peace Research” 2011, vol. 48(2), s. 249.

Na szczególną uwagę w tym obszarze zasługuje definicja przewrotu najpowszechniej wykorzystywana w drugiej dekadzie XXI w. stworzona przez wspomnianych już J. Powella i C. Thyne'a. Autorzy Ci przeanalizowali 14 różnych sposobów badania i definiowania zamachów stanu wyróżniając czynniki podstawowe dla nich: cel, wykonawców i taktykę działania. Sami zaś zaproponowali, by próbę zamachu stanu definiować jako: „nielegalną i jawną próbę obalenia władzy wykonawczej przez elity wojskowe, lub inne, przy użyciu aparatu państwowego”¹⁵. Nie ulega wątpliwości, że „zamach stanu jest szczególnego rodzaju napaścią na państwo”¹⁶, a jego podstawą jest koncepcja politycznej akcji wykorzystującej siły zbrojne przez nieliczną grupę ludzi¹⁷.

Autor proponuje przyjęcie odmiennej perspektywy od wymienionych wcześniej: „Zamach stanu (pucz i przewrót) to zakończona sukcesem nagła, potencjalnie siłowa i nielegalna próba zmian personalnych w obrębie egzekutywy przeprowadzona przez siły zbrojne lub ich część, przy wykorzystaniu sprzyjających warunków społecznych, ekonomicznych oraz politycznych”¹⁸.

Rewolucja – teoria

W tym miejscu należałoby odpowiedzieć na pytanie czym jest rewolucja? Według *Encyklopedii PWN* pojęcie to ma 2 znaczenia: szersze i węższe. W znaczeniu szerokim i metaforycznym wszelka szybka i głęboka zmiana (np. rewolucja obyczajowa, przemysłowa, naukowa, techniczna). Zaś w znaczeniu węższym - gwałtowna zmiana ustroju politycznego oraz organizacji społecznej, odbywająca się przy stosunkowo szerokim udziale społeczeństwa i przy zastosowaniu środków pozaprawnych. Rewolucję przeciwstawia się ewolucji czy reformie. W swych najwcześniejszych zastosowaniach termin rewolucja odnosił się - zgodnie z etymologią (łac. *revolutio* – „obrót”, „nawrót”) - do zmiany cyklicznej¹⁹.

Niezależnie od tych konotacji w rewolucja zawsze zakłada diametralne zmiany. Główne znaczenie tego terminu w politologii to zamierzone obalenie klasy rządzącej przez inną klasę, mobilizującą masy przeciw istniejącemu systemowi, co nie tylko zmie-

¹⁵ Tamże, s. 249-252.

¹⁶ E. Carlton, *The State against the State: The Theory and Practice of the Coup*, Adershot-Brookfield 1997, s. IX.

¹⁷ D. Hebditch, K. Connor, *How to Stage a Military Coup: From Planning to Execution*, London-Mechanicsburg 2005, s. 56.

¹⁸ P. Schmidt, *Zamachy stanu w Egipcie (2013) i Turcji (2016) – podstawy sukcesu i przyczyny porażki*, „Przegląd Geopolityczny” 2017(20), s. 89.

¹⁹ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rewolucja;3967471.html>.

nia dysponentów władzy, ale powoduje wielkie zmiany całej struktury społecznej. To znacząco odróżnia rewolucję od puczu, gdzie zmianom ulegają tylko rządzący, a uwarunkowania polityczne czy społeczne pozostają bez zmian. Rewolucja jest efektem wewnątrz społecznego konfliktu, często o podłożu klasowym. Jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim, mającym miejsce raptem kilkunastokrotnie w nowożytnej historii świata. Pojęcie „rewolucja” ugruntowało się w Anglii w czasie wydarzeń 1688/1689, które sami uczestnicy określili jako wspaniałą (chwalebłą) rewolucję (*Glorious Revolution*)²⁰. Pierwszą rewolucją w nowoczesnym rozumieniu, czyli pełnym politycznym zerwaniem z przeszłością przez sięgający po przemoc masowy bunt, była rewolucja francuska 1789 roku²¹. Jak uważa Giovanni Sartori rewolucja nie jest zwyczajnym przewrotem. Jest także czymś więcej niż powstanie wywołane przez głód, nędzę albo nieznośny ucisk, to znaczy czymś więcej niż rewolta lub powstanie²². Wynika to z faktu, że rewolucja ma znaczenie prawdziwie historyczne, stanowi punkt zwrotny w dziejach narodów i państw. I mimo, że ma miejsce na obszarze jednego państwa, to może wpływać na losy całego świata²³.

Egipt pod rządami generałów – rys historyczny

Wielowiekowe dziedzictwo Egiptu już od czasów faraonów związane jest z indywidualistycznie sprawowaną władzą. W wymierny sposób wpływa to na znaczenie najważniejszych aktorów politycznych. W egipskim systemie politycznym prezydent, wybierany w powszechnej elekcji²⁴, jest wiodącym czynnikiem twórczym procesów politycznych. W całej nowożytnej historii tego państwa tj. po obaleniu ostatniego króla Faruka I w 1952 r.²⁵, to właśnie prezydenci stanowili centralny ośrodek życia politycznego tej republiki.

Spośród nich zaledwie jeden - obalony w 2013 r. Mohammed Mursi - został wybrany na najwyższy urząd w państwie pomimo, że jego wcześniejsza kariera nie była bezpośrednio powiązana z egipskimi siłami zbrojnymi. Poniższa tabela w sposób skrócony charakteryzuje sylwetki i przywództwo kolejnych prezydentów Egiptu.

²⁰ M. Bankowicz, *Zamach stanu...*, s. 53.

²¹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 114.

²² Tamże, s. 100.

²³ M. Bankowicz, *Zamach stanu...*, s. 59.

²⁴ *Konstytucja Egiptu z 2014 r.*, art. 143.

²⁵ Przyjęcie takiego cezusu jest dla niniejszego opracowania najwłaściwsze, gdyż dopiero po ukształtowaniu republikańskiego kształtu państwa uzyskało ono realną podmiotowość międzynarodową, która w okresie monarchicznym była znacząco ograniczona przez brytyjską dominację postkolonialną. Zob. S. Chazbijewicz, *Faruk I – ostatni król Egiptu*, „Forum Polilogiczne” Tom 7, s. 163-172.

Tabela 1. Profile przywództwa prezydentów Egiptu w latach 1953-2015.

Prezydent	Okres rządów	Sposób objęcia władzy	Wcześniej zajmowane stanowiska	Związki z siłami zbrojnymi	Sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna państwa	Opróżnienie urzędu
Mohammed Nagib	18 czerwca 1953 r. – 14 listopada 1954 r.	Bezpośrednie następstwo puczu	Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, Przewodniczący Naczelnej Rady Dowódców, Premier Rządu	Generał Dywizji	Niestabilna --> Stabilizująca	Rezygnacja
Gamal Abdel Nasser	23 czerwca 1956 r. ²⁶ – 28 września 1970 r.	Referendum konstytucyjne połączone z imiennym wyborem Prezydenta po odsunięciu urzędującego prezydenta od władzy	Minister Spraw Wewnętrznych, Premier Rządu, Przewodniczący Naczelnej Rady Dowódców	Pułkownik	Stabilizująca z licznymi kryzysami międzynarodowymi (1956 r., 1967 r.)	Śmierć naturalna
Anwar as-Sadat	15 października 1970 r. – 6 października 1981 r.	Referendum powszechne po śmierci G.A. Nassera	Przewodniczący Zgromadzenia Ludowego ZRE / Egiptu ²⁷ , Wiceprezydent	Marszałek	Początkowo stabilna do wywołania Wojny Jom Kippur w 1973 r., po czym nastąpiła destabilizacja wewnętrzna oraz stabilizacja na arenie międzynarodowej	Śmierć w zamachu
Hosni Mubarak	13 października 1981 r. – 11 lutego 2011 r.	Referendum powszechne po zamachu na A. Sadata	Wiceprezydent, Premier	Marszałek	Ogólnie stabilna, z wyraźnymi tendencjami destabilizującymi w końcowym okresie sprawowania urzędu, co związane było ze stagnacją gospodarczą i niezadowoleniem społecznym	Usunięcie w wyniku protestów społecznych oraz utraty poparcia armii
Mohammed Mursi	30 czerwca 2012 r. – 3 lipca 2013 r.	Wybory powszechne	Członek Zgromadzenia Ludowego	Brak ²⁸	Niestabilna	Usunięcie w wyniku puczu
Abd el-Fatah es-Sisi	8 czerwca 2014 r. - ...	Wybory powszechne, będące następstwem puczu	Wicepremier, Minister Obrony, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych	Marszałek	Stabilna w polityce zewnętrznej. Niestabilna wewnętrznie.	N.D.

Źródło: Opracowanie własne autora.

²⁶ Okres sprawowania władzy przez Radę Dowódców nie można włączyć w ten okres.

²⁷ Stępniewska-Holzer B., Holzer J., *Egipt. Stulecie przemian*, Warszawa 2006, s. 173.

²⁸ Zgodnie z prawem odbył w młodości zasadniczą służbę wojskową.

Pod uwagę w analizie wzięci zostali Ci aktorzy polityczni, którzy obejmowali władzę w sposób określony proceduralnie w trybie standardowym. Pomińnięci zostali politycy sprawujący czynności głowy państwa na zasadach „pełniącego obowiązki” oraz czas tej formy urzędowania przez późniejszych prezydentów. Wynika to z przyjętego przez autora założenia, iż badaniu poddani zostaną jedynie przywódcy polityczni w pozycyjnym ujęciu tego zagadnienia²⁹. Zgodnie z nim „podstawowym sposobem na rozwinięcie klasyfikacji przywództwa politycznego jest skoncentrowanie się na pozycji, którą zajmuje dana osoba”³⁰.

Z przytoczonych danych wynika, iż łączny czas sprawowania przez nich urzędu Prezydenta to w przybliżeniu 57 lat i 10 miesięcy, a średnia długość sprawowania władzy to niemal 9 lat i 8 miesięcy. Powyżej tej statystyki znaleźli się G.A. Nasser, A. Sadat i H. Mubarak, z których ostatni kierował państwem zdecydowanie najdłużej. Z naturalnych przyczyn aktualna głowa Arabskiej Republiki Egiptu - prezydent A. es-Sisi w tym zakresie nie przoduje.

Jednakże jego rola w niniejszym badaniu jest zdecydowanie bardziej miarodajna w pozostałych elementach. Bowiem podobnie jak M. Nagib, G. Nasser i M. Mursi objął on władzę po siłowym opróżnieniu urzędu z poprzednika, z czego analogicznie jak dwaj pierwsi w formie puczu. Warto przy tym podkreślić, że jedynie A. Sadat przejął ster władzy w sposób naturalny. Bowiem jego poprzednik zmarł na atak serca, co umożliwiło mu supremację władzy³¹. Niemniej jednak sam stał się ofiarą zamachu terrorystycznego, przez co jego następcą przejmował władzę w sytuacji nadzwyczajnej, co miało odzwierciedlenie w jego działaniach.

Sadat w swoich działaniach jako egipski prezydent ewoluował. W pierwszej części swojej prezydentury wywołał nawet wojnę ze zniechędzonym Izraelem uderzając w dniu żydowskiego święta Jom Kippur w 1973 r.³² Po porażce tego przedsięwzięcia podjął działania odwrotne, których skutkiem było porozumienie z Izraelem w Camp David z września 1978 r., za co wspólnie z izraelskim premierem Menachemem Beginem został uhonorowany pokojową nagrodą Nobla³³.

²⁹W kontekście przywództwa politycznego funkcjonuje wiele podejść definicyjnych. Zob. M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012, s. 55-61.

³⁰Tamże, s. 67.

³¹J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010, s. 195-200.

³²Tamże.

³³Strona komitetu noblowskiego, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1978/, dostęp w dniu: 14.06.2018 r.

Wewnętrzne napięcia i konflikty społeczne związane ze zbliżeniem w stosunkach wzajemnych z Państwem Żydowskim stały się swoistą masą krytyczną, która doprowadziła do udanego zamachu na życie prezydenta Sadata 6 października 1981 r. dokonanego przez skrajnie islamistyczne ugrupowanie Egipski Dżihad. Wokół jego śmierci istnieje jednak wiele niejasności³⁴.

O czym wcześniej już wspomniano następca Sadata - Hosni Mubarak w swoich pierwszych poczynaniach usunął w sposób siłowy wszelkie grupy i organizacje o profilu wyraźnie islamistycznym lub też o ekstremistycznym (co interesujące taki zapis posiada również obecnie obowiązująca konstytucja egipska³⁵). Miało to miejsce za aprobatą oraz przy użyciu sił militarnych. Przez cały okres jego prezydentury zauważalne u Mubaraka było poczucie zagrożenia własnego życia, czego najlepszym wyrazem był fakt, iż jego prywatne rezydencje umiejscowione były na terenie baz wojskowych.

Siły zbrojne będące macierzą jego kariery stały się podstawą jego władzy w państwie. Sprawował ją przez trzy dekady. Co więcej w momencie utraty ich poparcia zrzekł się urzędu. Znaczenie wojska w Egipcie od początku republiki aż do końca rządów Mubaraka było niewymiernie wysokie, a w pewnych momentach dominujące w przestrzeni politycznej. Szczególnie w tym przedziale czasowym można dostrzec, iż prezydentem mógł zostać jedynie wcześniejszy wysoki rangą wojskowy.

Od placu Tahrir do placu Tahrir

Wydarzenia tzw. arabskiej wiosny ukazały, że oparcie legislacji władzy przez najwyższe organy państwa jedynie na strukturach siłowych nie jest współcześnie wystarczające do sprawnego i skutecznego wprowadzania woli politycznej przywódców³⁶. Postępująca stagnacja ekonomiczna oraz brak perspektyw wśród młodych i bezrobotnych doprowadziło do wybuchu egipskiej rewolucji między 25 stycznia a 11 lutego 2011 r., której centralnym punktem był plac Tahrir. Zaś data 25 stycznia stała się „datą, która definiuje islam na świecie”³⁷.

Jej efektem była utrata poparcia armii, a co za tym idzie władzy w państwie przez H. Mubaraka. W wyniku trwającego ponad rok burzliwego politycznie okresu przejścio-

³⁴ Serwis informacyjny CNN, <http://edition.cnn.com/2011/10/06/world/meast/egypt-sadat-assassination/>, (dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

³⁵ *Konstytucja...*, art. 200.

³⁶ Zob. S. Czapnik, B. Stasiaczyk, *Nacjonalistyczna, islamistyczna, nowoczesna czy demokratyczna? Arabska ulica w drugiej dekadzie XXI wieku*, w: *Dyskurs publiczny w praktykach społecznej kontestacji*, red. J. Golinowski, A. Kaszukur, Bydgoszcz 2014, s. 305-322.

³⁷ Tamże.

wego nowym prezydentem został M. Mursi³⁸ pokonując w wyborczym wyścigu Ahmada Szafika – byłego premiera i ministra lotnictwa cywilnego, a także emerytowanego dowódcę Egipskich Sił Powietrznych³⁹. Co warte uwagi jest to precedens w najnowszej historii tego państwa, gdyż zwycięzcą elekcji prezydenckiej nie został człowiek związany w przeszłości z armią, przy czym były to także pierwsze realnie demokratyczne wybory powszechne w czasach republiki.

Jednakże prezydentura Mursiego od samego początku usłana była licznymi przeszkodami i trudnościami, bowiem kryzys gospodarczy ulegał pogłębieniu. Liczne wsparcie zewnętrzne, m.in. opiewająca na miliard dolarów pożyczka udzielona przez rząd turecki⁴⁰, nie zmieniły tego stanu rzeczy. Dodatkowo działania podejmowane przez nowe władze, ciężące zdecydowanie ku islamizacji kraju wymierzone były w znacznej mierze przeciw mniejszościom religijnym oraz świeckiemu, w założeniu, dotychczasowemu establishmentowi wojskowemu⁴¹.

Takie działania, przypominające skok z samolotu bez spadochronu, w dłuższej perspektywie nie mogły ugruntować władzy nowego przywódcy oraz jego parlamentarnego zaplecza – Bractwa Muzułmańskiego. Ich zbytnia gwałtowność w warunkach demokratycznych bez oparcia w aparacie przymusu przy wzrastającym ponownie poziomie społecznego niezadowolenia doprowadziła do kolejnej fali demonstracji na kairskim placu Tahrir pod koniec czerwca 2013 r.

Tym razem wojskowy establishment czynnie włączył się w bieg wydarzeń, a na czele puczu stanął minister obrony i naczelny dowódca sił zbrojnych A.es-Sisi. Po niedotrzymaniu przez legalne władze ultimatum⁴², 3 lipca 2013 r. prezydent Mursi oraz znaczna część jego współpracowników zostali aresztowani⁴³.

Powstałe i utrwalone od obalenia Mubaraka podziały socjopolityczne przełożyły się na bardzo niestabilną sytuację wewnętrzną w Egipcie po obaleniu Mursiego. Wojsko kierowane przez Sisiego brutalnie i systematycznie zaczęło usuwać członków Bractwa

³⁸ Serwis informacyjny FOX News, <http://www.foxnews.com/world/2012/06/24/egypt-braces-for-announcement-president/>, dostęp w dniu: 20.07.2018 r.

³⁹ Serwis informacyjny Egypt Independent, <http://www.egyptindependent.com/news/mubaraks-pm-launches-presidential-campaign>, dostęp w dniu: 21.06.2018 r.

⁴⁰ Strona organizacja typu NGO funkcjonującej w sferze biznesu – CEEBA, <http://www.ceebea.org/news2.asp?id=129>, dostęp w dniu: 21.06.2018 r.

⁴¹ M.in. poprzez gruntowne zmiany konstytucyjne, które w swojej ideologicznej podstawie ukierunkowane były podobnie jak w Turcji na zmniejszenie znaczenia armii w przestrzeni publicznej.

⁴² Serwis telewizji Al-Jazeera, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/201371145513525182.html>, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

⁴³ Serwis Business Insider, <http://www.businessinsider.com/egypt-orders-mass-arrests-of-muslim-brotherhood-members-2013-7>, dostęp w dniu: 23.06.2015 r.

Muzułmańskiego z przestrzeni społecznej i politycznej, szczególnie w okresie 14 sierpnia – 12 listopada 2013 r. tj. podczas stanu wyjątkowego. Co więcej sąd w Kairze skazał 21 kwietnia 2015 r. byłego prezydenta M. Mursiego na 20 lat więzienia, podczas gdy obalony w 2011 r. prezydent H. Mubarak został ze stawianych mu zarzutów oczyszczony⁴⁴.

Można w tym miejscu postawić tezę, iż druga rewolucja egipska na placu Tahrir umocniła oraz ugruntowała władzę pierwotnego układu sił, pomimo widocznych i zakorzenionych już podziałów społecznych. Szczególnie istotnym narzędziem do tego celu okazała się być nowa konstytucja egipska.

„Armia zabezpiecza wolę ludu”⁴⁵ – to sformułowanie znajdujące się w preambule egipskiej ustawy zasadniczej przyjętej w powszechnym referendum większością niemal 98 proc. głosów w dniu 18 stycznia 2014 r.⁴⁶ najlepiej obrazuje jak znaczącą pozycję systemową przypisano siłom zbrojnym tego kraju. Wskazuje bowiem, iż wojsko jest swoistym wyrazicielem społecznej woli stanowiącej. W pewnym wymiarze w ten sposób staje się pośrednim suwerenem.

Wielokrotnie bowiem w Konstytucji Egiptu można odnaleźć zapisy na temat „woli ludu” realizowanej przez wojsko jak np.: „My, Egipcjanie aby utrzymać ścieżkę rozwoju, upamiętnić męczenników kolejnych powstań i rewolucji poprzedzających zwycięstwo Naszej patriotycznej armii wykonującej wolę ludu, w Rewolucji >> od 25 stycznia do 30 czerwca << żądającego chleba, wolności i ludzkiej godności w ramach sprawiedliwości społecznej, zwracającej ojczyźnie wolną wolę”⁴⁷. Ta z kolei jest pewnego rodzaju kamieniem węgielnym egipskiego odczucia niezależności.

Bardzo istotnym zabezpieczeniem pozycji armii jest zapis, który w 2013 r. umożliwił obecnemu prezydentowi, a wówczas ministrowi obrony przejęcie władzy i ostatecznie doprowadzenie do przywrócenia *status quo* sprzed 2011 r. Mianowicie jest to artykuł 201. mówiący, że: „Minister Obrony jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych mianowanym spośród oficerów”.

Własna historia i jej spuścizna dla Egipcjan jest niezwykle istotnym spoiwem społeczno-kulturowym. Świadomość olbrzymiego dziedzictwa czasów faraonów, kolebki przyczółku chrześcijaństwa i fundamentu islamu oraz współcześnie istotnego geopoliti-

⁴⁴ Notatka BBN nt. sytuacji w Egipcie, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/analizy-raporty-i-nota/6398,NOTATKA-BBN-Egipt-cztery-lata-po-wybuchu-Arabskiej-Wiosny.html>, dostęp w dniu: 21.07.2018 r.

⁴⁵ Preambuła Konstytucji...

⁴⁶ Serwis informacyjny The Guardian, <http://www.theguardian.com/world/2014/jan/18/egypt-constitution-yes-vote-mohamed-morsi>, dostęp w dniu: 23.07.2018 r.

⁴⁷ Konstytucja...

tycznie położenia jest dostrzegalne już we wstępie do ustawy konstytucyjnej Arabskiej Republiki Egiptu.

Wprowadzenie nowej ustawy zasadniczej okazało się być *de facto* plebiscytem popularności armii w społeczeństwie, a jednocześnie podstawą decyzji marszałka Sisiego o kandydowaniu na urząd prezydenta. Swoją decyzję uzależniał on wszak od poparcia, zarówno społecznego, jak również wojskowego. O drugi czynnik obawiać się nie musiał, stojąc na czele całej struktury militarnej Egiptu.

Podsumowanie

Resumując należy podkreślić, że zjawisko zamachu stanu jest niezwykle silnie połączone z historią Egiptu. Zarówno od czasów najdawniejszych, gdzie mordowanie władcy miało dać sukcesję nienaturalnie wcześniej, jak również współcześnie poprzez zdjęcie z urzędu legalnie sprawującego władzę prezydenta.

Bezwzględne poparcie dla promowanej przez A. Sisiego konstytucji miało wiele cech wspólnych z podobnym sposobem kształtowania systemu politycznego przez turecką armię w okresie przejściowym po przewrocie z 12 września 1980 r. Wówczas przewodniczący Rady Bezpieczeństwa Narodowego – gen. Kenan Evren firmował nową ustawę zasadniczą swoim nazwiskiem, co wiązało się również z tym, że przyjęcie konstytucji oznaczało wybór jego osoby na urząd prezydenta⁴⁸. W Egipcie ten proces został rozdzielony, lecz ma znamiona pokrewieństwa. Druga rewolucja egipska wpłynęła jednocześnie w bardzo wydatny sposób na relacje zewnętrzne Kairu. Szczególnie z Turcją, która jako jedna z pierwszych określiła wydarzenia z 2013 r. mianem puczu i nie uznała ważności decyzji podejmowanych przez nowe władze. Z tych względów są to trudne aktualnie relacje wzajemne⁴⁹.

Bibliografia:

Konstytucja Egiptu z 2014 r.

Notatka BBN nt. sytuacji w Egipcie [dostęp online:] <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/analizy-raporty-i-nota/6398,NOTATKA-BBN-Egipt-cztery-lata-po-wybuchu-Arabskiej-Wiosny.html>.

⁴⁸P. Schmidt, *Turecka armia i jej pozycja w państwie w okresie rządów premiera Recepta Tayyipa Erdogana*, „Przegląd Geopolityczny” 2014, t. 9, s. 156-157.

⁴⁹Tamże, oraz Serwis TVP: <http://tvp.info/informacje/swiat/egipt-wyprosil-ambasadora-turcji/13109377>, dostęp w dniu: 23.07.2018 r.

- Agyeman-Duah B., *Military Coups, Regime Changes, and Interstate Conflicts in West Africa*, „Armed Forces & Society” 1990, vol. 16(4).
- Albrecht H., *The Myth of Coup-proofing: Risk and Instances of Military Coups d’Etat in the Middle East and North Africa, 1950-2013*, „Armed Forces & Society” 2015, vol. 41(4).
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, konfliktu, wojny*, Warszawa 2010.
- Bankowicz M., *Zamach stanu. Studium teoretyczne*, Kraków 2009.
- Carlton E., *The State against the State: The Theory and Practice of the Coup*, Adershot-Brookfield 1997.
- Chazbijewicz S., *Faruk I – ostatni król Egiptu*, „Forum Politologiczne” Tom 7, Olsztyn 2008.
- Czapnik S., Stasiaczyk B., *Nacjonalistyczna, islamistyczna, nowoczesna czy demokratyczna? Arabska ulica w drugiej dekadzie XXI wieku*, w: *Dyskurs publiczny w praktykach społecznej kontestacji*, red. J. Golinowski, A. Kaszukur, Bydgoszcz 2014.
- Decalo S., *Coups and Army Rule in Africa: Motivations and Constraints*, New Haven, 1990.
- First R., *Barrel of Gun*, Harmondsworth 1970.
- Fossum E., *Factors Influencing the Occurrence of Military Coups d’Etat in Latin America*, „Journal of Peace Research” 1967, vol. 4(3).
- Hartliński M., *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012.
- Hebditch D., Connor K., *How to Stage a Military Coup: From Planning to Execution*, London-Mechanicsburg 2005.
- Herbut M., *Instytucjonalny, społeczny i polityczny wymiar pretorianizmu tureckiego*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 46.
- Janowitz M., *Military Institutions and Coercion in the Developing Countries*, Chicago 1977.
- Johnson T.H., Slater R.O., McGowan P., *Explaining African Military Coups d’Etat, 1960-1982*, „The American Political Science Review” 1984, vol. 78(3).
- Lehoucq F., Perez-Linan A., *Breaking Out The Coup Trap: Political Competition and Military Coups in Latin America*, „Comparative Political Studies” 2014, Vol. 47(8).
- Luttwak E., *Coup d’Etat: A Practical Handbook*, New York 1969.
- Powell J.M., Thyne C.L., *Global Instances of Coups from 1950 to 2010: A New Dataset*, „Journal of Peace Research” 2011, vol. 48(2).
- Robertson D., *Słownik polityki*, Warszawa 2009.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schmidt P., *Turecka armia i jej pozycja w państwie w okresie rządów premiera Recep Tayyipa Erdogana*, „Przegląd Geopolityczny” 2014, t. 9.
- Schmidt P., *Zamachy stanu w Egipcie (2013) i Turcji (2016) – podstawy sukcesu i przyczyny porażki*, „Przegląd Geopolityczny” 2017(20).
- Stępniewska-Holzer B., Holzer J., *Egipt. Stulecie przemian*, Warszawa 2006.
- Trefler P., *Siły zbrojne i polityka w Argentynie, Brazylii i Chile*, Toruń 2014.

Zdanowski J., *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010.

<http://edition.cnn.com/>

<https://encyklopedia.pwn.pl/>

<http://sjp.pwn.pl/>

<http://tvp.info/>

<http://www.aljazeera.com/>

<http://www.businessinsider.com/>

<http://www.ceeba.org/>

<http://www.egyptindependent.com>

<http://www.foxnews.com/>

<http://www.nobelprize.org/>

<http://www.theguardian.com/>

Nota o autorze:

Paweł Schmidt – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania badawcze zogniskowane w obszarze teorii zamachu stanu, przywództwa politycznego oraz międzynarodowych stosunków wojskowych.

Wybory prezydenckie w Republice Tunezji po Arabskiej Wiośnie

Streszczenie

Największa, współczesna arabska rewolucja miała swój początek w Tunezji. 17 grudnia 2010 roku młody Tunezyjczyk Mohamed Bouazizi dokonał samospalenia, w odpowiedzi na dramatyczną sytuację życiową oraz wszechobecną korupcję. To zdarzenie spowodowało, iż miliony obywateli Tunezji wyszło na ulicę w formie protestów przeciwko rządowi wieloletniego prezydenta Zajn al-Abidin ibn Ali, który był odpowiedzialny za zły stan gospodarki, patologie w administracji publicznej czy ograniczenie praw człowieka. Niniejsza publikacja ma na celu analizę przebiegu wyborów w Republice Tunezji po obaleniu dyktatora. Autorzy pragną wskazać na główne kwestie społeczne, gospodarcze oraz ideologiczne, które determinowały wynik wyborów prezydenckich.

Słowa kluczowe: Tunezja, wybory, dyktatura, prawo do udziału w wyborach, demokracja.

Summary

The largest contemporary Arab revolution originated in Tunisia. On December 17, 2010, a young Tunisian, Mohamed Bouazizi, committed self-immolation in response to a dramatic life situation and pervasive corruption. This event meant that millions of Tunisian citizens took to the streets in the form of protests against the governments of the long-term president Zajn al-Abidin ibn Ali, who was responsible for the poor state of the economy, pathologies in public administration or limitation of human rights. The protesters demanded his resignation from his function, changes to the constitution and the holding of real, democratic and free parliamentary and presidential elections. This publication aims to analyze the course of the elections in the Republic of Tunisia after the overthrow of the dictator.

Key Words: Tunisia, elections, dictatorship, the right to participate in elections, democracy.

Wprowadzenie

Rewolucje, które miały miejsce w Egipcie oraz w Tunezji były postrzegane jako historyczna szansa na przeprowadzenie demokratycznych przemian na obszarze Afryki Północnej i Bliskiego wschodu oraz odejścia od autokratycznych rządów dyktatorów. Stanowiły one źródło swoistej nadziei i wiary dla milionów młodych arabsów, że możliwe jest życie w pluralistycznych oraz wolnych społeczeństwach, gdzie podstawowe prawa człowieka będą gwarantowane. Sukces tunezyjskiej rewolucji polegał na tym, że w sposób pokojowy i bez stosowania przemocy doszło do przemiany politycznej, uchwalenia nowej Konstytucji oraz wprowadzenia liberalnych systemów rządów. Analiza przebiegu wyborów w Tunezji, może stanowić doskonały materiał badawczy, do wskazania przyczyn klęski Arabskiej Wiosny w takich krajach jak Syria, Libia czy Arabia Saudyjska.

Przegląd Literatury

Przebieg arabskiej rewolucji w Tunezji jest przedmiotem rozważań licznych, obcojęzycznych publikacji. Przede wszystkim dominują monografie, które analizują badane zjawisko pod względem przyczyn ekonomiczno-społecznych. Za przykład można podać dzieło Christophera Aleksandra, *Tunisia from stability to revolution in Maghreb* czy Dafny Hochmana Randa, *Roots of the Arab Spring: Contested Authority and Political Change in the Middle East*. Kwestie elekcji w Tunezji po Arabskiej Wiosnie były podnoszone przez George'a Joffe w jego monografii *NorthAfrica's Arab Spring* czy Safwana M. Masriego w publikacji *Tunisia: An Arab Anomaly*.. Ważnym głosem w dyskursie dotyczącym Arabskiej Wiosny w Tunezji jest publikacja Jason'a Brownlee'a, Tareka Masouda i Andrew Reynoldsa *The Arab Spring: pathways of repression and reform*. Polska literatura poruszająca zagadnienie Arabskiej Wiosny nie jest tak rozbudowana jak obcojęzyczna. Problematyka przyczyn gwałtownych przemian w tej części świata była poruszana przez Roberta Kłosowicza w monografii *Państwa dysfunkcyjne i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe* czy przez Jerzego Zdanowskiego *Bliski wschód 2011.: Bunt czy Rewolucja*. Wzbogaceniem warstwy poznawczej są analizy przeprowadzone przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego¹.

¹ <https://www.bbn.gov.pl/download/1/6442/WydarzeniaW Tunezji i Egipcie oraz ich konsekwencje regionalne.pdf>, dostęp w dniu: 19.03.2018 r.

Przyczyny wybuchu arabskiej rewolucji w Tunezji

System polityczny Tunezji był oparty na autokratycznych rządach Prezydenta Zine al Abidine Ben Aliego, który doszedł do władzy w 1987 roku po przejęciu stanowiska od dotychczasowego przywódcy Habiba Bourguiba, który został uznany za niezdolnego do pełnienia swojej funkcji. Proces umacniania swojej pozycji rozpoczął od wyborów prezydenckich w 1989 i 1994 kiedy to zdobył 99% głosów. Jego elekcja odbyła się bez udziału kontrkandydata². Nowy prezydent wywodził się ze środowiska służb bezpieczeństwa, jak również w swojej politycznej karierze pełnił funkcję premiera oraz ambasadora w Polsce³. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na powiązania tunezyjskiego świata politycznego z dawnymi państwami kolonialnymi. Tunezja była w przeszłości elementem rozgrywki między kluczowymi europejskimi potęgami, które dążyły do zyskania wpływów w obrębie basenu Morza Śródziemnego.

Od 1881 roku do 1956 roku Francja sprawowała protektorat nad całym terytorium Tunezji, aż do momentu kiedy wykształciła się pierwsza, opozycyjna partia zdolna do przejęcia władzy (Neo-Destour pod przywództwem Habbiba Bourguiba). Po drugiej wojnie światowej i odzyskaniu Tunezji od niemieckiego okupanta, pojawił się problem Neo-Destour, która stosowała dość radykalne metody w dążeniu do niepodległości i pełnej suwerenności. Dopiero interwencja Premiera Francji Pierre'a Mendesa doprowadziła do uregulowania spornych kwestii⁴. Mimo uzyskania formalnej niepodległości w 1957 roku nadal silne pozostawały związki między Tunezją a Francją.

Analizując gospodarkę Tunezji warto zwrócić uwagę, iż była oparta na przestarzałych, nieefektywnych koncepcjach faworyzujących rozwój jedynie ściśle określonych segmentów. Większość środków inwestycyjnych było skupionych w sektorze turystycznym oraz w działach przemysłu z nastawieniem na produkcję towarów eksportowych. Władze Tunezji prowadziły politykę rozwoju jedynie ośrodków miejskich zlokalizowanych na wybrzeżu, a w mniejszym stopniu lokalizacji znajdujących się w głębi kraju. Konsekwencją była dysproporcja w rozwoju regionów Tunezji wynosząca od 5 do 10%⁵. Brak zdecydowanych reform wolnorynkowych doprowadziły do centralizacji administracji państwowej, wzrostu barier prawnych utrudniających tworzenie nowych miejsc pracy⁶.

² http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,891,Obalenie_prezydenta_Tunezji_Zine_El_Abidine_BenAliego_-_q_and_a, dostęp w dniu: 25.06.2018 r.

³ <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12196679>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

⁴ <http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ac93>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

⁵ A. Alkebsi, *Tunisia: Can it be the Perfect Storm for Reform?*, Washington 2011, s.3.

⁶ Tamże, s. 1.

Negatywny wpływ na nastroje społeczne w Tunezji miałaby stan sądownictwa w aspektach ochrony fundamentalnych praw oraz swobód jednostek oraz brak mechanizmów przeciwdziałania rozwojowi zjawiska korupcji. W relacjach między jednostką a państwem zauważono duże obciążenia fiskalne oraz brak oczekiwanych zmian na rynku pracy wskutek czego młodzi ludzie, pochodzący z prowincji mają trudność w znalezieniu zatrudnienia w swoim miejscu zamieszkania. Rozrost biurokracji iduży udział monopoli państwowych hamuje zwiększenie sektora prywatnego⁷. Została zwrócona uwaga na dramatycznie wysokie bezrobocie wśród młodych⁸. Wzrost gospodarczy Tunezji został spowolniony w wyniku recesji głównych, europejskich rynków zbytu dla jej produktów⁹.

Tunezyjczycy zarzucali urzędującemu Zine al. Abidine Ben Aliemu, że prowadzi celową politykę zubożenia państwa. Według relacji obywateli tego kraju niektóre regiony takie jak chociażby Kasserine, nie były nigdy przedmiotem rządowych inwestycji. Nieliberalna polityka gospodarcza doprowadziła do niskiego poziomu płac, niepokoju na rynkach pracy oraz brakiem miejsc pracy dla młodych Tunezyjczyków. W 2009 roku procent bezrobocia wśród absolwentów studiów wyższych wynosił 45%, a wśród grupy wiekowej 18-29 - 30%. Niezwykle trudna sytuacja gospodarcza najbardziej dotyczyła kobiety, które miały największe problemy w znalezieniu zatrudnienia. Niewątpliwie duży wpływ na powyższą sytuację miała reforma szkolnictwa wyższego, które generowało zbyt dużą ilość absolwentów w stosunku do rynkowego zapotrzebowania. Bezrobocie wśród osób, które ukończyły zarządzanie lub finanse wynosiło 68%¹⁰.

Zine al Abidine Ben Ali obejmując władzę po poprzednim prezydencie obiecywał wprowadzenie szeregu reform ustrojowych, które miały doprowadzić do demokratyzacji systemu politycznego w Tunezji. Jedną ze zmian było ustanowienie ograniczeń w sprawowaniu władzy wykonawczej przez osoby sprawujące funkcję prezydenta. Ben Ali zapowiedział zakończenie nieograniczonemu i nielimitowanemu sprawowaniu władzy przez prezydenta, poprzez wprowadzenie dopuszczalnej ilości kadencji. Jednakże, przeprowadzane zmiany legislacyjne doprowadziły do ograniczenia swobody wypowiedzi, partycypację w życiu politycznym oraz służbach cywilnych. Tunezyjskie sądownictwo było oparte w zdecydowanej większości na osobach związanych z ówczesną władzą¹¹.

⁷<http://www.heritage.org/index/pdf/2012/countries/tunisia.pdf>, dostęp w dniu: 28.06.2018 r.

⁸<http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS/countries/TN?display=default>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

⁹<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/car091010a.htm>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

¹⁰ A. Honwana, *Youth and revolution in Tunisia*, London 2013, s. 40-50.

¹¹ D.H. Rand, *Roots of the arab spring*, Philadelphia 2013, s. 40-48.

Nepotyzm, korupcja, wysokie bezrobocie oraz niewydolna gospodarka doprowadziła do aktu Bouaziziego i wybuchu rewolucji, która została nazwana na cześć najpopularniejszego kwiatu w Tunezji- Rewolucji Jaśminowej.

Wybory państwowe w Tunezji po zakończeniu Arabskiej Wiosny

Demokratyzacja państwa i odejście od dotychczasowego, autorytarnego systemu sprawowania władzy wymagało dokonania kluczowych zmian ustrojowych. Przeprowadzenie w pełni wolnych, pluralistycznych wyborów wymagało przede wszystkim zmiany dotychczasowej konstytucji. Konstytucja Republiki Tunezji z 1959 roku przewidywała w art. 39, że Prezydent Republiki jest wybierany w wolnych i bezpośrednich wyborach na pięcioletnią kadencję. Kandydat na to stanowisko musi być pochodzenia tunezyjskiego, przebywać w kraju bez żadnej przerwy, a także musi być wyznania muzułmańskiego. Przesłanka pochodzenia obejmuje także rodzinę kandydata. Minimalny wiek dla kandydowania na stanowisko prezydenta, zgodnie z przepisem zawartym w art. 40 wynosi 40 lat, a maksymalny 75 lat. Należy również wskazać, że ówczesna ustawa zasadnicza nie wprowadzała ograniczeń co do kadencyjności sprawowania funkcji przez prezydenta¹².

Przed wybuchem Arabskiej Wiosny w 2010 roku Prezydent Republiki nie podlegał jakiegokolwiek kontroli prawnej i instytucjonalnej, a jego władza oparta była na jednej, silnie zakorzenionej w ustawie zasadniczej, świeckiej ideologii¹³. W okresie tranzytu władzy po zakończeniu rewolucji i w trakcie obrad Zgromadzenia Konstytucyjnego istniała konieczność zapewnienia ciągłości władzy. W listopadzie 2011 roku 217 osobowa konstytuanta większością 141 głosów przyjęła tzw. „małą konstytucję”. Dokument został przyjęty mimo protestów opozycji, która podnosiła zastrzeżenia co do konstrukcji uprawnień prezesa rady ministrów. W ocenie części przedstawicieli zgromadzenia takie działanie, nie prowadzi do uzyskania zrównoważonego i zbalansowanego systemu władzy publicznej¹⁴. Tymczasowa ustawa zasadnicza była niezwykle okrojonym aktem prawnym, który składał się z 19 artykułów. Najważniejszym celem owego aktu było zapewnienie prawnych podstaw funkcjonowania Konstytuanty¹⁵.

¹² <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/tn/tn028en.pdf>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

¹³ T. Risse, S. C. Ropp, K. Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge 1999, s. 107.

¹⁴ <https://www.aljazeera.com/news/africa/2011/12/201112115101550490.html>, dostęp w dniu: 28.06.2018 r.

¹⁵ T. Abderrahim, L.T. Kruger, S. Besbes, K. McLaren, *Tunisia's international relations since the Arab Spring*, Oxfordshire 2017, s. 2.

Umożliwiła ona Zgromadzeniu Konstytucyjnemu wybór na stanowisko Prezydenta Republiki Moncefa Marzoukiego, Hamadiego Jebaliego na funkcję prezesa rady ministrów oraz Mustaphe Ben Jafarra na przewodniczącego całego zgromadzenia. Należy jednak odnotować, że większość w zgromadzeniu miała koalicja partii Ennahda i Ettakol, które mogły desygnować swoich kandydatów na najważniejsze stanowiska w reformowanym systemie władzy publicznej. Taki stan rzeczy oraz silna pozycja polityczna obu partii wynikała ze słabości, świeckich ugrupowań opozycyjnych. Wewnętrzne podziały, spory ideologiczne doprowadziły do tego, iż pozycja ugrupowań o charakterze religijnym była dominująca. Dopiero powrót byłego Premiera Beji Ceid Essebsiego i zarejestrowanie świeckiego ugrupowania Nidda Tounes zostały uznane jako moment przełomowy w kształtowaniu nowego, tunezyjskiego systemu politycznego¹⁶. System polityczny ukształtowany na gruncie tzw. małej ustawy zasadniczej określany jest mianem systemu semi-prezydenckiego, który oparty był na silnej pozycji Prezydenta i Premiera¹⁷.

Przyjęcie tymczasowej ustawy zasadniczej nie zakończyło konfliktu politycznego w Tunezji. Rozwiązania przyjęte w tymczasowej ustawie zasadniczej nie gwarantowały demokratyzacji życia publicznego w Tunezji. W oparciu o jej regulacje Prezes Rady Ministrów mógł w momencie wakatu na stanowisku Prezydenta Republiki zastąpić go na okres trzech miesięcy, a także miał swobodę przy obsadzaniu najważniejszych stanowisk w administracji publicznej, służbach cywilnych i wojsku. Mała Konstytucja była krytykowana także za przepisy ograniczające prawa osób do kandydowania na stanowisko Prezydenta. Regulacje uniemożliwiały osobom o podwójnym obywatelstwie i innych wyznaniach kandydowania w wyborach. Przyjęte rozwiązania miały gwarantować sukces partiom konserwatywnym, tradycyjnym i muzułmańskim¹⁸. Władze, które zostały wybrane na podstawie przepisów tymczasowej ustawy zasadniczej nie spełniały oczekiwań zdecydowanej większości ludności tunezyjskiej, ponieważ wybrani przedstawiciele nowego rządu byli w dużej mierze związani z reżimem obalonego dyktatora. Dopiero Esbesi i jego wybór na premiera dawał nadzieję na stopniowe odejście od poprzedniego systemu¹⁹.

Tymczasowy Prezydent Republiki Marzouki, który był przeciwnikiem obalonego dyktatora i z którym wielokrotnie konkurował w wyborach prezydenckich, miał za zada-

¹⁶ D. Preysing, *Transitional Justice in Post-Revolutionary Tunisia (2011-2013). How the Past Shapes the Future*, Wiesbaden 2016, s. 84.

¹⁷ A. Abat, M. Tushnet, *The Arab Spring: An Essay on Revolution and Constitutionalism*, Northampton 2015, s. 172.

¹⁸ A. Honwana, *Youth and revolution in Tunisia*, London 2013, s. 30.

¹⁹ Tamże.

nie nadzorowanie postępów związanych z uchwalaniem nowej konstytucji. Procedura przygotowywania nowej ustawy zasadniczej zbiegła się z licznymi konfliktami wśród społeczeństwa. Ekstremiści religijni wznecali niepokoje społeczne, w celu wywarcia wpływu na konstytuante, by ta oparła przyszły ustrój Tunezji na prawie szariatu. To stanowisko spotkało się z krytyką ze strony świeckiej części społeczeństwa, która obawiała się zbyt daleko idącej ingerencji państwa w prawa obywatelskie, a w szczególności prawa kobiet. Protesty społeczne jak i dyskurs wokół nowej ustawy zasadniczej uległy dość szybkiej radykalizacji. Politycy opozycyjni, którzy reprezentowali bardziej świeckie stanowisko stali się celem ataków terrorystycznych²⁰.

W 2013 roku doszło do zamordowania dwóch, prominentnych polityków opozycyjnych – Chokri Belaida oraz Mohammeda Brahminiego. Za taki stan rzeczy została obwiniona Partia Ennahda, która nie potrafiła zatrzymać radykalnych islamistów oraz nie wyraziła gotowości do sformułowania neutralnie politycznego rządu technokratów. W konsekwencji wydarzeń z 2013 roku doszło do ustąpienia z funkcji prezesa rady ministrów Hamadiego Jebali i zaprzysiężenie Ali Larayedha na jego miejsce. Nie spowodowało to jednak załagodzenia sytuacji w kraju. Zmusiło to Partię Ennahdę do ustąpienia, na rzecz powołania rządu technicznego. W 2014 roku Marzouki powołał na stanowisko premiera Mehdiiego Jomaa, który traktowany był jako polityk neutralny. W styczniu 2014 roku Konstytuanta przyjęła nową konstytucję, co w praktyce oznaczało rozpoczęcie nowego etapu w procesie demokratyzacji państwa²¹.

Nowa Konstytucja Republiki Tunezyjskiej z 2014 roku²² ukazała odmienne podejście prawodawcy do zagadnienia wyboru prezydenta. Utrzymany został wymóg posiadania obywatelstwa Tunezji oraz bycia wyznawcą Islamu. Podkreślono także, że prawo do kandydowania przysługuje zarówno kobietom jak i mężczyznom. W przeciwieństwie do poprzednich regulacji wprowadzono obowiązek legitymowania się poparciem organów samorządowych lub zarejestrowanych wyborców. Stanowisko Prezydenta Republiki Tunezyjskiej nie może być osoba sprawująca tę funkcję przez dwie kadencje. Tunezyjski legislator wskazał także, że ograniczenie to obowiązuje bez względu czy te kadencje następują po sobie.

²⁰ B. Turner, *The Statesman's Yearbook 2015: The Politics, Cultures and Economies of the World*, New York 2014, s. 1224.

²¹ Tamże, s. 1228.

²² https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

Art. 75 Konstytucji Republiki Tunezyjskiej z 2014 stanowi, że wybory na stanowisko Prezydenta Republiki są powszechne, bezpośrednie, wolne, tajne i równe. Odejście od dotychczasowego systemu funkcjonowania instytucji prezydenta była najważniejszym elementem demokratyzacji systemu politycznego w Tunezji. Zgodnie z przepisami nowej ustawy zasadniczej wybór prezydenta następuje, jeżeli w 1 turze wyborów jeden z kandydatów uzyska absolutną większość głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał takiej większości, to w ciągu dwóch tygodni od ogłoszenia wyników pierwszej tury, zarządza się przeprowadzenie drugiej tury. Prezydent Republiki Tunezji utrzymał silną pozycję prawną na gruncie nowej ustawy zasadniczej. Niemniej jednak, korzystanie przez niego z uprawnień kreacyjnych wymaga konsultacji z Premierem lub uzyskanie akceptacji parlamentu. Na marginesie należy wskazać, że Prezydent Republiki Tunezji ma kompetencje do odwołania i powoływania Naczelnego Mufti Tunezji.

Analiza przepisów nowej, tunezyjskiej ustawy zasadniczej wskazuje, że intencją prawodawcy miało być nadanie Prezydentowi roli swoistego strażnika solidarności i jedności narodowej, mediatora w sporach politycznych oraz osoby dążącej do kompromisu między różnymi opcjami politycznymi. Uchwalona w 2014 ustawa zasadnicza stanowiła największy sukces Arabskiej Wiosny. W przeciwieństwie do przemian, które zaszły w Jemenie czy Libii, nowa konstytucja Tunezji stała się źródłem nadziei na transparentne, w pełni wolne i równe wybory parlamentarne, a także prezydenckie²³. Podkreśla się również, że przyjęta ustawa zasadnicza miała zagwarantować podstawowe prawa obywatelskie i prawa człowieka takie jak prawo do wolności wyznania i sumienia, równości płci czy prawo do bycia w opozycji politycznej. Istotne znaczenie w dążeniu do pełnych, demokratycznych wyborów miało być powołanie dziewięcioosobowej komisji wyborczej, dopuszczenie niezależnych oraz pozarządowych instytucji do kontroli wyborów, a także zmiana prawa wyborczego. Przyjęta przez władze strategia doprowadziła do tego, że w 2015 roku Freedom House w swoim corocznym raporcie zmieniła status Tunezji z kraju częściowo wolnego na wolny²⁴.

Warto również wskazać, że w przeciwieństwie do Egiptu, w Tunezji silne znaczenie w procesie demokratyzacji państwa i przeprowadzenia transparentnych oraz skutecznych wyborów miały organizacje pozarządowe. Już podczas procesu tworzenia

²³ Autorzy opisując przemiany, które zaszły na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej wskazali, że konstytucje Jemenu oraz Libii nie zagwarantowały pokojowej i spójnej transformacji politycznej. Przykład Tunezji podawany jest jako przykład sukcesu Arabskiej Wiosny oraz na wzorcową przemianę autorytarnego systemu; B. Grote, T.J. Roder, *Constitutionalism Human Rights and Islam after the Arab Spring*, Oxford 2016, s. 10.

²⁴ *The Report Tunisia 2016*, Oxford Business Group, s. 15.

nowej ustawy zasadniczej, w pracach brało udział około 300 organizacji pozarządowych. W 2014 roku liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych wynosiła około 15 tysięcy. Władza publiczna w Tunezji nie ograniczała działalności takim podmiotom, lecz podejmowała działania legislacyjne zmierzające do propagowania wśród ludności, takiej formy zrzeszania się. Takie zjawisko przyjęto jako element zwiększenia kontroli społecznej nad funkcjonowaniem instytucji publicznych²⁵.

Kluczowym sukcesem przyjęcia nowej konstytucji było uzyskanie wysokiej frekwencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które kształtowały się odpowiednio na poziomie 67% i 64%. Pierwsze, wolne wybory do władzy ustawodawczej wygrała opozycyjna, świecka partia Nidaa, która zdobyła większość miejsc w parlamencie. Dotychczasowe, największe ugrupowanie Ennahda straciła 16 mandatów, jeżeli wziąć pod uwagę wyniki wyborów do Konstytuanty²⁶. Szczególnie doniosłe dla funkcjonowania państwa miały być wybory prezydenckie. W wyborach 2014 roku oprócz urzędującego, tymczasowego prezydenta Marzoukiego, brał również udział były Premier Tunezji BejiCaidEssebsi. Twórca partii Nidaa, był ówczesnie związany z obozem obalono dyktatora. W 2011 roku po desygnowaniu go na stanowisko Prezesa Rady Ministra doprowadził do rozwiązania i delegalizacji ugrupowania Ben Ali'ego, przejęcia aktywów jego rodziny oraz współpracowników, skazania dyktatora i jego żony oraz oczyszczenie struktur państwowych z przedstawicieli reżimu. Niemniej jednak, większość z poczynionych działań były określane mianem pustych. Nie doprowadził do ekstradycji Ben Ali'ego, zlikwidowana partia polityczna była od dawna nieaktywna, a także nie doprowadził do zmian w sądownictwie²⁷. W czasie wybuchu Arabskiej Wiosny stanął na czele rewolty części tunezyjskich elit, która porzuciła obóz polityczny tunezyjskiego dyktatora²⁸.

Z perspektywy swojej kariery politycznej Essebsi był traktowany jako „wieczny niedobitek” danego reżimu²⁹. Jego program polityczny skierowany był głównie do elektoratu centrowo-świeckiego. Rosnąca pozycja Partii Nidaa, której przewodniczył Essebsi wymusiła na dotychczas rządzącej Partii Ennahdha zmianę dotychczasowej polityki. Przedstawiciele tego ugrupowania byli gotowi porzucić re-elekcję Marzoukiego i przyłączyć się do Nidy przy formowania Rządu Jedności Narodowej. Kampanie Marzoukiego i

²⁵ K. Brudzińska, *Pomoc dla społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji po arabskiej wiosnie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych”, Nr 56(1168), s. 1-2.

²⁶ Tamże, s. 16.

²⁷ J.L. Gelvin, *The Arab Uprisings What Every One Needs to Know*, Oxford 2015, s. 10.

²⁸ V. Prashad, *The Death of the Nation and the Future of the Arab Revolution*, Oakland 2016, s. 16.

²⁹ Tamże.

Essebsiego doprowadziły do politycznej polaryzacji Tunezji. Poglądy, które reprezentował Essebsi tj. liberalna gospodarka były typowe dla północnej, bogatszej części Tunezji. Program polityczny Marzoukiego, który poruszał zagadnienia sprawiedliwości społecznej i redystrybucji dóbr, były popularne dla biedniejszej, południowej części Tunezji. Wybory prezydenckie w 2014 roku sprowadziły się jednak do sporu między ideologią islamską, a świecką koncepcją państwa³⁰.

Kampania wyborcza przed wyborami była niezwykle intensywna, a także nacechowana licznymi konfliktami pomiędzy oboma opcjami politycznymi, co doprowadziło do polaryzacji politycznej mediów³¹. Pierwszą turę wyborów, która odbyła się w listopadzie 2014 roku wygrał Essebsi, który uzyskał 47,8% głosów. Drugie miejsce zajął Monsif Marzouki z rezultatem oscylującym około 26,9% głosów³². Druga tura wyborów odbyła się w grudniu 2014 roku i wzięli udział w niej kandydaci, którzy osiągnęli dwa najwyższe rezultaty. Wyborcy, którzy dokonywali pierwszego, historycznego wyboru pod rządami nowej ustawy zasadniczej kierowali się różnymi kwestiami. Część z nich pragnęła zagłosować za osobą, która przywróci stabilizację w kraju i zapewni front walki z radykalnymi ekstremistami. Brano również pod uwagę doświadczenie kandydatów, a także gwarancję poszanowania podstawowych praw człowieka i obywatela. Istotnym, ale nie najważniejszym czynnikiem sprzyjającym świeckiemu Essebsiemu była sytuacja w Libii, która pod wpływem radykalnych, muzułmańskich ugrupowań popadła w konflikt domowy. Biorąc pod uwagę wspomniane okoliczności zwycięstwo w drugiej turze wyborów przypadło Essebsiemu, który uzyskał wynik 55,5%³³.

Podsumowanie

Niewątpliwie rewolucja w Tunezji stanowi przykład sukcesu demokratycznych przemian, które zaszły po Arabskiej Wiośnie. Upadek Prezydenta Ben Aliego, uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, rozwój sektora pozarządowego doprowadziły do tego, że Tunezja ewoluowała z państwa częściowo-wolnego na wolne. Wybory prezydenckie, które odbyły się pod rządami nowej konstytucji były wyrazem sporu pomiędzy dwoma zasadniczymi koncepcjami kształtowania struktur państwa- religijną, która często była

³⁰ E. Lust, *The Middle East*, London 2014, s. 880.

³¹ F.El-Issawi, *Arab National Media and Political Change Recording the Translation*, New York 2016, s. 63.

³² <https://news.money.pl/artykul/wybory-prezydenckie-w-tunezji-kto-wygral,100,0,1664100.html>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

³³ <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/21/tunisia-runoff-presidential-election-full-democracy>, dostęp w dniu: 12.07.2018 r.

traktowana jako radykalna oraz świecka, która miała gwarantować neutralność ideologiczną państwa, silnym akcentem ochrony praw człowieka, praw obywatelskich ze szczególnym uwzględnieniem roli i pozycji kobiet w życiu publicznym. Wybory w 2014 roku to także kwestia wyboru pomiędzy pozostawieniem przedstawicieli dawnego establishmentu, a transformacją struktur państwa po upadku dawnego reżimu. Elekcja Essebsiego była wyrazem dążenia do stabilizacji życia politycznego w Tunezji, po okresie gwałtownych walk i sporów. Należy także nadmienić, że przemiany, które zachodziły w Tunezji odbywały się według współczesnych, demokratycznych standardów, na wzór standardów obowiązujących we Francji. Reasumując w ocenie Autorów publikacji- Tunezja stanowi największego zwycięzcę Arabskiej Wiosny.

Bibliografia

- Abat, M. T., *The Arab Spring: An Essay on Revolution and Constitutionalism*, Northampton 2015.
- Abderrahim T., Kruger L.T., Besbes S., McLaren K., *Tunisia's international relations since the Arab Spring*, Oxfordshire 2017.
- Alkebsi A., *Tunisia: Can it be the Perfect Storm for Reform?*, Washington 2011.
- Brudzińska K., *Pomoc dla społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji po arabskiej wiosnie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych”, Nr 56(1168).
- Dreysing. P., *Transitional Justice in Post-Revolutionary Tunisia (2011-2013). How the Past Shapes the Future*, Wiesbaden 2016, s. 84.
- El-Issawi F., *Arab National Media and political change record in the translation*, New York 2016.
- Gelvin J.L., *The arab uprisings what every one needs to know*, Oxford 2015.
- Grote, T.J.R., *Constitutionalism Human Rights and Islam after the Arab Spring*, Oxford 2016.
- Honwana A., *Youth and revolution in Tunisia*, London 2013.
- Lust E., *The Middle East*, London 2014.
- Prashad V., *The Death of the Nation and the Future of the Arab Revolution*, Oakland 2016.
- Rand D.H., *Roots of the arab spring*, Philadelphia 2013.
- Risse T., Ropp S.C., Sikkink K., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change The Report Tunisia 2016*.
- Turner, *The Statesman's Yearbook 2015: The Politics, Cultures and Economies of the World*.
- <http://data.worldbank.org/>.
- <http://www.bbc.co.uk/>.
- <http://www.heritage.org/>.
- <http://www.historyworld.net/>.
- <http://www.imf.org/>.
- <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/>.

<http://www.wipo.int/>.

<https://news.money.pl/>.

<https://www.aljazeera.com/>.

<https://www.bbn.gov.pl/>.

<https://www.constituteproject.org/>.

<https://www.theguardian.com/>.

Noty o autorach:

Piotr Aszkiełowicz - Doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Zuzanna Załuckowska - studentka IV roku na Kierunku Prawo, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Reorganizacja rosyjskich sił zbrojnych w latach 2009-2017 w kontekście budowania Sił Operacji Specjalnych

Streszczenie

Jednostki specjalne na całym świecie stanowią jeden z istotnych elementów sił zbrojnych. Jednostki te bardzo często stanowią instrumenty polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa danego państwa. Wraz ze zmieniającymi się metodami prowadzenia konfliktów jednostki te stale ulegają reformacji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie reorganizacji rosyjskich sił zbrojnych w latach 2009-2017 w kontekście budowania Sił Operacji Specjalnych.

Słowa kluczowe: Analiza strategiczna, reforma rosyjskich sił zbrojnych, siły operacji specjalnych, wykorzystanie sił specjalnych.

Summary

Special forces around the world are one of the essential elements of the armed forces. These units are very often instruments of foreign policy and the security of a given state. Along with the changing methods of conflict management, these units are constantly reformed. The purpose of this article is to present the reorganization of the Russian armed forces in 2009-2017 in the context of building Special Operations Forces.

Keywords: Strategic analysis, the reform of the Russian armed forces, Special Operations Forces, the use of special forces.

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska wykorzystuje siłę nie tylko jako element bezpieczeństwa militarnego, ale również jako instrument polityki zagranicznej w stosunkach międzynarodowych. Użycie siły według Clausewitza oraz Webera jest naturalną cechą stosunków międzynarodowych. Jeśli zwrócimy uwagę na działania decydentów Federacji Rosyjskiej, to widać, że użycie siły traktowane jest jako przedłużenie polityki zagranicznej¹. Od roku 2007 można zaobserwować rozbudowywanie konwencjonalnych sił zbrojnych, jak również tych o charakterze strategicznym². Opierając się na analizie Ośrodka Studiów Wschodnich możemy stwierdzić znaczną militaryzację państwa w wymiarze wojskowym, ekonomicznym oraz społecznym. Analiza dokumentów strategicznych, jak również polityki bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej pozwala na zobrazowanie transformacji sił zbrojnych. W artykule autor skupi się na przedstawieniu procesu reorganizacji rosyjskich sił zbrojnych w latach 2009-2014 oraz na kierunkach transformacji w latach 2014-2017 ze szczególnym przeanalizowaniem sił specjalnych Federacji Rosyjskiej.

Celem autora jest próba przybliżenia powstania rosyjskich Sił Operacji Specjalnych, ich zadań oraz pozycji w siłach zbrojnych, jak również znaczenia w polityce bezpieczeństwa oraz polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Analizując problem autor podejmie próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy decydenci wojskowi i polityczni Federacji Rosyjskiej dążą do rozwoju sił specjalnych w celu prowadzenia działań hybrydowych?
2. Do jakich operacji przystosowane są rosyjskie jednostki specjalne i co się składa na ich skuteczność?
3. Na czym polegała reorganizacja jednostek specjalnych?

Umowną datą przekierowania rosyjskiej polityki jest rok 2008, na co wskazuje kilka czynników. Pierwszym z nich jest próba osiągnięcia głównego celu Władimira Putina, jakim była odbudowa mocarstwowej pozycji Rosji na arenie międzynarodowej. Kolejnym istotnym elementem, który miał wpływ na koncepcje polityki zagranicznej Rosji był kryzys finansowy. W okresie dwóch pierwszych kadencji Władimira Putina prowadziła ona politykę odbudowy mocarstwa globalnego, koncentrując się na aspektach

¹ R. Lisiakiewicz, *Unia Europejska jako partner strategiczny Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku*, Część I: *Aspekt polityczny*, t. 1: *Geostrategiczne wybory Rosji u zarania trzeciego tysiąclecia*, Kraków 2015, s. 50.

² A. Wilk., *Armia rosyjska – priorytet trzeciej kadencji Putina*, „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-07-24/armia-rosyjska-priorytet-trzeciej-kadencji-putina>, dostęp w dniu: 20.06.2018 r

wewnętrznych i gospodarczych. Pozycja międzynarodowa Rosji była zależna od potencjału gospodarczego, którego podstawą był eksport surowców, w szczególności surowców energetycznych co oznaczało, że najważniejszym celem strategicznym na lata 2008-2012 było utrzymanie tempa gospodarczego³. Nieoczekiwanym ograniczeniem tej koncepcji politycznej okazał się globalny kryzys finansowy w 2007 roku⁴. Zmienna sytuacja w polityce zagranicznej w ostatnich latach oraz nowe priorytety w sferze bezpieczeństwa narodowego wyznaczyły dla rosyjskich sił zbrojnych całkowicie różne zadania, których podział został przedstawiony w tabeli nr 1.

Tabela 1. Podstawowe zadania Sił Zbrojnych Rosji

Funkcja	Zadania
Odstraszanie potencjalnego agresora	• Utrzymanie potencjału umożliwiającego wczesne wykrycie zagrożenia i podjęcie działań przygotowujących do użycia sił zbrojnych, w tym strategicznych sił nuklearnych na poziomie umożliwiającym zniszczenie przeciwnika; • Sukcesywne podnoszenie gotowości bojowej Sił Zbrojnych; • Wdrażanie strategii bezpieczeństwa państwa; • Organizacja obrony terytorialnej.
Zagwarantowanie gospodarczych i politycznych interesów Federacji Rosyjskiej	• Utrzymanie bezpieczeństwa obywateli Rosji w obszarach konfliktów zbrojnych i niestabilności politycznej; • Stworzenie warunków dla bezpieczeństwa rosyjskiej działalności gospodarczej lub struktur gospodarczych, które ją reprezentują; • Ochrona interesów narodowych na wodach terytorialnych, na szelfie kontynentalnym oraz w wyłącznej strefie ekonomicznej Rosji; • Realizowanie na podstawie decyzji Prezydenta Federacji Rosyjskiej, operacji polegających na wykorzystaniu sił i zasobów Sił Zbrojnych w regionach będących sferą ważnych gospodarczych i politycznych interesów Federacji Rosyjskiej; • Organizacja i prowadzenie konfrontacji informacyjnych.

³ J. Rutkowski, *Rozwój gospodarki rosyjskiej do 2020 roku – uwarunkowania, szanse realizacji*, w: *Polska-Rosja. Stosunki gospodarcze 2000-2008*, red. P. Bożyk, Warszawa 2009, s. 23.

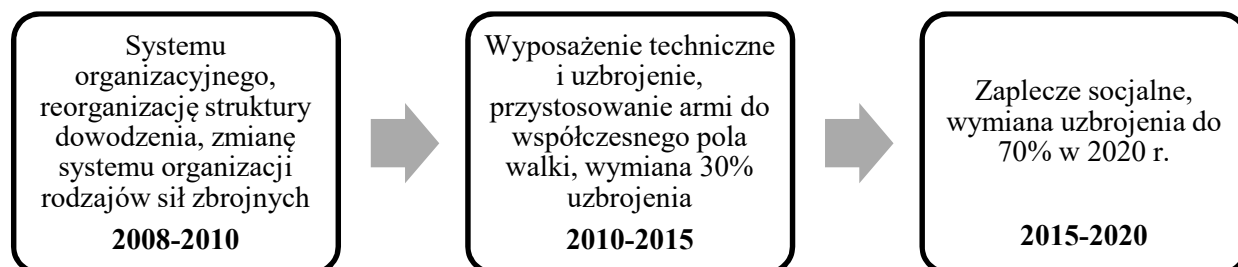
⁴ P. Mickiewicz, *Ewolucja Rosyjskiej polityki bezpieczeństwa i doktryny obronnej w drugiej dekadzie XXI w.*, w: *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, red. P. Mickiewicz, Warszawa 2018, s. 130.

Realizacja operacji wojskowych w czasie pokoju	• Wypełnienie przez Rosję zobowiązań sojuszniczych zgodnie z umowami międzynarodowymi lub innymi umowami między państwowymi; • Walka z międzynarodowym terroryzmem, ekstremizmem politycznym i separatyzmem, a także zapobieganie sabotażowi i aktom terrorystycznym; • Częściowe lub całkowite rozmieszczenie strategiczne, utrzymanie gotowości do użycia i zastosowanie potencjału odstraszania nuklearnego; • Prowadzenie operacji utrzymywania pokoju w ramach koalicji ustanowionych w ramach organizacji międzynarodowych, w których Rosja tymczasowo lub na stałe wchodzi; • Zapewnienie sytuacji militarnej (awaryjnej) w jednym lub kilku składowych podmiotach Federacji Rosyjskiej zgodnie z decyzjami najwyższych organów władzy państwowej; • Ochrona granicy państwowej Federacji Rosyjskiej w przestrzeni powietrznej i środowisku podwodnym; • Utrzymywanie w mocy reżim międzynarodowych sankcji nałożonych na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ; • Zapobieganie katastrofom ekologicznym i innym sytuacjom kryzysowym, a także eliminacja ich skutków.
Uczestnictwo w konfliktach zbrojnych	• W czasie pokoju oraz w sytuacjach kryzysowych • Utrzymanie strategicznego potencjału odstraszania • Przeprowadzanie operacji pokojowych samodzielnie i w ramach kontyngentów wielonarodowych • W przypadku kryzysu lub pogorszenia sytuacji politycznej • Strategiczne rozmieszczenie sił zbrojnych oraz utrzymanie ich w gotowości • W czasie wojny • Odparcie ataku lub prowadzenie kontruderzeń

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie *Задачи Вооруженных Сил Российской*, <https://structure.mil.ru/mission/tasks.htm>, dostęp w dniu: 20.06.2018 r.

Proces osiągania zdolności sił zbrojnych został wykorzystany do przeprowadzenia gruntownej reformy sił zbrojnych. Proces ten podzielono na trzy etapy 2008-2010, 2010-2015 oraz 2015-2020. Reformy te dotyczyły:

Schemat 1. Proces reorganizacji sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej



Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie: P. Mickiewicz, *Ewolucja Rosyjskiej polityki bezpieczeństwa i doktryny obronnej w drugiej dekadzie XXI w.*, w: *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, red. P. Mickiewicz, Warszawa 2018, s. 165-166 oraz *Государственная вооружения России на период 2011-2020*.

Siły Operacji Specjalnych – geneza, analiza, aparat pojęciowy

Działania specjalne są coraz powszechniejszym zjawiskiem w praktyce sztuki oraz strategii wojennej. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku terminów i definicji NATO (AAP-6)* działania specjalne to „działania wojskowe prowadzone przez specjalnie wyznaczone, zorganizowane, dobrane, wyszkolone i wyposażone siły wykorzystujące niekonwencjonalne techniki i metody działania”⁵

Do głównych zadań rosyjskich sił specjalnych zalicza się operacje takie jak⁶:

1. Operacje wywiadowcze.
2. Operacje wywiadowczo-dywersyjne.
3. Operacje prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.
4. Ochrona własności Federacji Rosyjskiej, praw oraz obywatelami poza granicami kraju.
5. Operacje o charakterze poszukiwawczo-ratowniczym.

⁵ *Słownik terminów i definicji NATO (AAP-6)*, http://wcnjk.wp.mil.pl/plik/file/N_20130808_AAP6PL.pdf, dostęp w dniu: 21.06.2018 r.

⁶ M. Wojnowski, *Koncepcja „wojny nowej generacji w ujęciu strategów Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr13(7), s. 30-31.

6. Operacje psychologiczne.
7. Operacje dywersyjne.
8. Operacje dotyczące formowania, wspierania oraz wykorzystania sił nieregularnych.
9. Operacje prowadzone w interesach innych rodzajów wojsk oraz służb.

Operacje wywiadowcze są to operacje prowadzone w celu pozyskania, przetworzenia oraz wykorzystania danych o charakterze wywiadowczym, uzyskanych za pomocą wywiadu specjalnego, radiotechnicznego oraz agenturalnego. Rozpoznanie specjalne czyli prowadzenie działań wywiadowczych, które mają na celu pozyskiwanie dokładnych informacji o przeciwniku. Informacje te mogą dotyczyć jego położenia, uzbrojenia, liczebności, terenu działania czy też nawet nastroju społecznego. Rozpoznanie specjalne opiera się głównie na dwóch metodach wywiadowczych HUMINT (*Human Intelligence*) oraz SIGINT (*Signals Intelligence*). HUMINT jest rozpoznaniem osobowym, polegające na pozyskiwaniu danych z Osobowych Źródeł Informacji. Informacje pozyskane za pomocą zasadzek, nalotów oraz rajdów stanowią się częścią operacji wywiadowczo-dywersyjnych. Kolejnym z podstawowych działań sił specjalnych Federacji Rosyjskiej są to działania prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, są to między innymi działania antyterrorystyczne oraz kontrterrorystyczne zmierzające do ochrony konstytucyjnego porządku państwa. Działania te są również nastawione na zwalczanie działalności wywrotnej, buntowniczej i powstańczej różnego rodzaju grup zbrojnych. W analizowanych dokumentach strategicznym działaniem jest przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym. Działania te regulują między innymi dwie ustawy, o przeciwdziałaniu terroryzmowi⁷ oraz o walce z terroryzmem⁸. W dokumentach tych określono szczegółowe zadania, oraz zasady użycia sił zbrojnych w operacjach antyterrorystycznych. Do zadań jednostek specjalnych w tym zakresie należą⁹: planowanie oraz prowadzenie działań antyterrorystycznych, współpraca z innymi (lokalnymi) podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie terroryzmu, prowadzenie działań w celu ochrony, osób, społeczeństwa i państwa przed terroryzmem oraz jego zapobieganie, wykrywanie i niwelowanie skutków działań terroryzmu.

⁷ Федеральный закон Российской Федерации „О противодействии терроризму”, 6 марта 2006 г., <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23522>, dostęp w dniu: 20.06.2018 r.

⁸ Федеральный закон, „О борьбе с терроризмом” 25 июля 1998 г., <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12717>, dostęp w dniu: 20.06.2018 r.

⁹ Tamże.

Operacje chroniące własność Federacji Rosyjskiej oraz praw Rosji i jej obywateli poza granicami państwa, są to wszelkie operacje związane na przykład z odbijaniem zakładników czy też ewakuacją obywateli z terenów zagrożonych. Operacje o charakterze poszukiwawczo-ratowniczym, działania te prowadzi się w celu odnalezienia zaginionych lub wziętych do niewoli obywateli FR. Kolejnym działaniem rosyjskich sił specjalnych są operacje psychologiczne. Operacje te zakresem sięgają wojny psychologicznej. Są to przede wszystkim działania mające na celu manipulacje emocjami oraz świadomością strony przeciwnej. Operacje dywersyjne, tj. niszczenie oraz ewentualne uniemożliwienie funkcjonowania ważnych obiektów pod względem strategicznym. Innym typem operacji specjalnych są operacje dotyczące formowania, wspierania oraz wykorzystania sił nieregularnych. Działania te polegają na organizowaniu nieregularnych formacji zbrojnych, grup dywersyjnych, terrorystycznych oraz partyzanckich w celu wdrożenia różnego rodzaju form buntu oraz sprzeciwu na danym terytorium nieprzyjaciela. Ostatnim takim działaniem są operacje prowadzone w interesach rodzajów wojsk i służb. Celem takich operacji jest wsparcie oddziałów wojsk regularnych oraz innych formacji.

Podstawowe cele jednostek specjalnych Federacji Rosyjskiej nie odbiegają znacząco od zadań jednostek Stanów Zjednoczonych. Analizując materiały źródłowe można wyszczególnić dziewięć głównych zadań przeznaczonych dla jednostek specjalnych USA¹⁰:

1. Akcje bezpośrednie.
2. Rozpoznanie specjalne.
3. Działania antyterrorystyczne.
4. Działania niekonwencjonalne.
5. Akcje ratownicze, odbijanie zakładników.
6. Sprawy cywilne.
7. Działania psychologiczne.
8. Przeciwdziałanie broni masowego rażenia.
9. Obecność wojskowa.

Definicja samych działań specjalnych nie odbiega od definicji rosyjskich teoretyków. Słownik Departamentu Obrony definicję operacji specjalnych przedstawia w następujący sposób: „Operacje wymagające wyjątkowych sposobów wykorzystania, technik taktycznych, wyposażenia i szkolenia w często prowadzone we wrogu, nieprzy-

¹⁰ *Special Operations*, „Joint Publications. 3-0 Series Operations” 2014, vol. 5, s. 31.

chylnym lub politycznie wrażliwym środowisku. Charakteryzuje je jedna lub kilka następujących cech: wymagające pod względem czynnika czasu, tajne, mało widoczne, prowadzone wraz z miejscowymi siłami, wymagające regionalnych ekspertyz, prowadzone w sytuacji wysokiego stopnia ryzyka”¹¹.

Według rosyjskich teoretyków operacja specjalna jest to kompleks zaplanowanych, skoordynowanych i realizowanych działań specjalnych przez specjalne formacje lądowe, morskie i powietrznodesantowe. Siły Operacji Specjalnych to mobilne, specjalnie wyszkolone, wyposażone formacje przystosowane do prowadzenia operacji specjalnych w celu ochrony interesów Federacji Rosyjskiej¹².

Operacje te mogą być prowadzone w czasie pokoju jak i wojny:

Tabela 1. Zadania Sił Operacji Specjalnych w czasie pokoju i wojny

Działania w czasie pokoju	Działania w czasie wojny
- Obrona rosyjskich obywateli przybywających poza granicami państwa - Ochrona oraz ewakuacja rosyjskich ambasad - Gromadzenie danych rozpoznawczych - Dezinformacja - Operacje psychologiczne, sabotaż w organach państwowych i rządowych	- Niszczenie lub długotrwałe obezwładnienie oraz zajęcie ważnych obiektów wojskowych - Przerwanie linii komunikacyjnych systemów kierowania siłami zbrojnymi oraz państwem w tym zabezpieczenia logistycznego - Gromadzenie danych wywiadowczych - Rajdy na zaplecza przeciwnika w celu gromadzenia danych wywiadowczych

Źródło: H. Sołotkiewicz, T. Szubrycht, *Analiza strategiczna – kierunki transformacji rozwoju rosyjskich sił zbrojnych w latach 2014-2017*, w: *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, red. P. Mickiewicz, Warszawa 2018, s. 247.

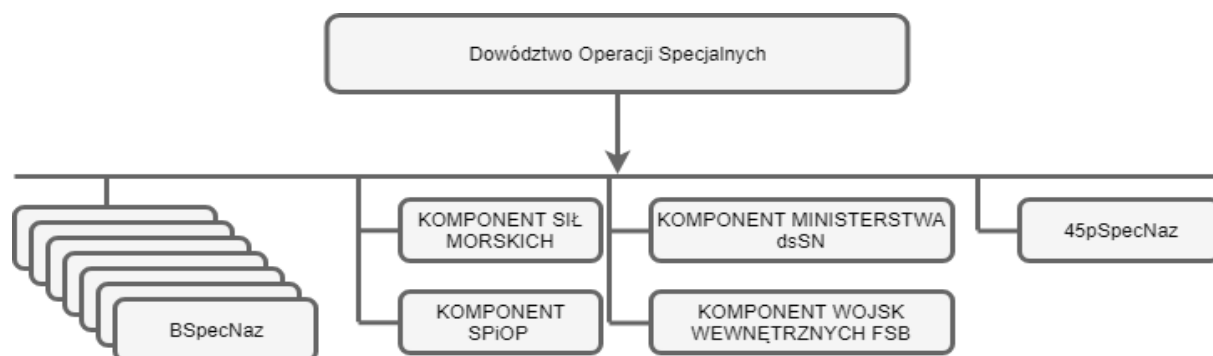
Centrum Studiów Wojenno-Strategiczných Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych FR przypisują główną rolę w budowaniu koncepcji wojny nowej generacji przypisują siłom

¹¹ Department of Defense, *Dicionary of Military Terms and Associated*, http://www.jcs.mil/Doctrine/dod_dictionary/, dostęp w dniu: 22.06.2018 r.

¹² С.В. Козлов, *Какой спецназ нужен России?*, w: *Спецназ, ГРУ. Очерки истории. Кн. V: Новейшая история 1999–2010 гг.*, red. С.В. Козлов i in., Москва 2010, s. 394, cyt. za: M. Wojnowski, *Koncepcja „Wojny nowej generacji” w ujęciu strategów Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr13(7) s.27.

specjalnym¹³. Wzrastające znaczenie tych formacji potwierdza reorganizacja w resortach siłowych Federacji Rosyjskiej, co zostało przedstawione na poniższym schemacie.

Schemat 2. Schemat kierowania i dowodzenia Siłami Operacji Specjalnych Federacji Rosyjskiej.



Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie strony internetowej Ministerstwa Obrony Federacji Rosyjskiej, www.mil.ru.

Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej rozpoczęło tworzenie sił operacji specjalnych na przykładzie jednostek specjalnych z czołowych krajów. Cytując generała Walerija Gierasimowa: „Po zbadaniu praktyki tworzenia, szkolenia i wykorzystania sił specjalnych z czołowych krajów świata, Ministerstwo Obrony rozpoczęła także ich tworzenie”¹⁴. W dniu 6 marca 2013 roku generał Gierasimow ujawnił, że powstała nowa formacja pod nazwą Siły Operacji Specjalnych (ros. *Силы специальных операций* – CCO). Sam proces tworzenia rozpoczął się w 2009 roku. Siły Operacji Specjalnych podlegają Ministerstwu Obrony FR, a ich dowództwem zostało Dowództwo Operacji Specjalnych (ros. *Командование сил специальных операций*). Organ ten został powołany w celu koordynowania współpracy między wszystkimi formacjami specjalnymi wchodzącymi w skład Sił Operacji Specjalnych. W ramach Wojsk Lądowych istnieje dziewięć brygad:

- 2. Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Leningradzkiego;
- 3 Samodzielna Gwardyjska Warszawsko-Berlińska Specjalnego Przeznaczenia Przywołańsko Uralskiego;
- 10 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Północno-Kaukaskiego;

¹³ M. Wojnowski, *Koncepcja...*, s.25.

¹⁴ Россия решила создать силы специальных операций, https://ria.ru/defense_safety/20130306/926091973.html, dostęp w dniu: 23.06.2018 r.

- 12 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Przywołżańsko Uralskiego;
- 14 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Dalekowschodniego Okręgu Wojskowego;
- 16 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Moskiewskiego;
- 22 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Północno-Kaukaskiego;
- 24 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Dalekowschodniego;
- 67 Samodzielna Brygada Specjalnego Przeznaczenia Syberyjskiego.

W ramach Sił Morskich utrzymano:

- 43 Morski Punkt Rozpoznania w rejonie Władywostoku;
- 420 Morski Punkt Rozpoznania w rejonie Polarny;
- 432 Morski Punkt Rozpoznania w rejonie Tupase;
- 561 Morski Punkt Rozpoznania w rejonie Parusnoje.

Natomiast w ramach Wojsk Powietrznodesantowych 45 Pułk Powietrznodesantowy Specjalnego Przeznaczenia.

Podsumowanie

Działania nieregularne są jednym z podstawowych elementów działań sił specjalnych na całym świecie, a zarazem jedną z części działań hybrydowych. Przyjmując za J. Marcza działania nieregularne są „formą walki zbrojnej polegającej na realizacji dwóch działań, pierwszego - unikania czołowego i otwartego starcia z silniejszym przeciwnikiem, grożącego zniszczeniem lub odniesieniem strat nieadekwatnych do ewentualnych korzyści bojowych, drugiego - atakowaniu z zaskoczenia przy wykorzystaniu walorów terenowych i wsparcia społecznego słabych bądź bezbronnych sił, obiektów i urządzeń przeciwnika w różnym czasie na całej bronionej/atakowanej przestrzeni w celu stopniowego wyniszczenia przeciwnika i paraliżowanie jego zdolności działania”¹⁵. Operacje nieregularne są manewrami prowadzonymi na poziomie taktycznym, ale również strategicznym¹⁶.

Wojna hybrydowa jest przedmiotem zainteresowania rosyjskich teoretyków wojskowości. W ocenie generała Gierasimowa zmieniają się zasady prowadzenia wojny. Coraz istotniejsze jest wykorzystanie różnorodnych instrumentów politycznych połączonych z działaniami psychologicznymi. Działania te wspierane są przez środki militarne, w

¹⁵ R. Jakubczak, K. Gąsiorek, H.M. Królikowski, J. Marczak, *Działania nieregularne. Elementy strategii bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2001, s. 39.

¹⁶ S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 21.

szczególności jednostki specjalne, jak również środki informacyjne. Według Gierasimowa duży nacisk kładzie się na działania asymetryczne, wykorzystanie sił specjalnych oraz opozycji politycznie w celu objęcia konfliktem całego wrogiego obszaru¹⁷.

Pojęcie wojny hybrydowej najczęściej pojawia się w przypadku konfliktu na Ukrainie. Działalność rosyjskich jednostek specjalnych można było zaobserwować na Ukrainie. 27 lutego 2014 roku odnotowano działalność 45 Brygady Powietrznodesantowej Specjalnego Przeznaczenia na Ukrainie. Działania tzw. *zielonych ludzi* były działaniami niekonwencjonalnymi¹⁸.

Budując Siły Operacji Specjalnych decydenci Federacji Rosyjskiej wzorowali się na systemach organizacyjnych państw takich jak Francja, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone. Ich system kierowania i dowodzenia siłami specjalnymi został zreorganizowany tak by uprościć oraz skoordynować działania wszystkich formacji specjalnych.

Bibliografia:

Dictionary of Military Terms and Associated, Department of Defense, 2015.

Федеральный закон, „Оборьбес терроризмом” 25 иноля 1998 г., N 130-ФЗ.

Федеральный закон Российской Федерации „Опротиводействии терроризму” 6 марта 2006 г., N 35-ФЗ.

Центр анализ астратегий и технологий, Государственные программы вооружения Российской Федерации: проблемы исполнения и потенциалоп тимизации, 2015 г.

Jakubczak R., Gąsior K., Królikowski H.M., Marczak J., *Działania nieregularne. Elementy strategii bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2001.

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

Козлов С.В., Какой спецназ нужен России?, w: Спецназ ГРУ. Очерки истории. Кн. V: Новейшая история 1999–2010 гг., red. С.В. Козлов i in., Москва 2010.

Lisiakiewicz R., *Unia Europejska jako partner strategiczny Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku*, Część I: *Aspekt polityczny*, t. 1: *Geostrategiczne wybór Rosji u zarania trzeciego tysiąclecia*, Kraków 2015.

Marsh Ch., *Developments in Russian Special Operations Russia's Spetsnaz, SOF and Special Operations Forces Command*, Ottawa 2017.

¹⁷ В. Герасимов, *Ценность науки в предвидении*, <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>, dostęp w dniu: 25.06.2018 r.

¹⁸ Ch. Marsh, *Developments in Russian Special Operations Russia's Spetsnaz, SOF and Special Operations Forces Command*, Ottawa, 2017, s. 21.

Mickiewicz P., *Ewolucja Rosyjskiej polityki bezpieczeństwa i doktryny obronnej w drugiej dekadzie XXI w.* w: *Rosyjska myśl strategiczna i potencjał militarny w XXI wieku*, red. P. Mickiewicz, Warszawa 2018.

Wojnowski W., *Koncepcja „Wojny nowej generacji w ujęciu strategów Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr13(7).

Rutkowski J., *Rozwój gospodarki rosyjskiej do 2020 roku – uwarunkowania, szanse realizacji*, w: *Polska-Rosja. Stosunki gospodarcze 2000-2008*, red. P. Bożyk, Warszawa 2009.

Słownik terminów i definicji NATO (AAP-6).

Special Operations, „Joint Publications. 3-0 Series Operations” 2014, vol. 5.

Wilk A., *Armia rosyjska – priorytet trzeciej kadencji Putina*, „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-07-24/armia-rosyjska-priorytet-trzeciej-kadencji-putina>.

www.ria.ru.

www.vpk-news.ru.

Nota o autorze:

Dawid Zieleniewski – absolwent studiów licencjackich na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Przewodniczący Koła Naukowego Bezpieczeństwa Narodowego działającego przy Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania badawcze: jednostki specjalne, operacje specjalne, wykorzystanie sił specjalnych.

Analiza porównawcza aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych w Sejmie RP podczas VII kadencji (2011-2015)

Streszczenie

Niniejszy rozdział przedstawia analizę porównawczą aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych w polskim Sejmie podczas trwania VII kadencji (lata 2011-2015). Badania opierają się na wnikliwej analizie ilościowej i biorą pod uwagę następujące czynniki: liczba wystąpień, liczba głosowań, liczba interpelacji, liczba zapytań, liczba zapytań w sprawach bieżących. Wyniki badań obrazują zależności, jakimi cechuje się aktywność poselska przewodniczących klubów i kół parlamentarnych w polskim parlamencie – w zdecydowanej większości przypadków takie wartości jak liczba wypowiedzi, interpelacji czy zapytań nie należą do najwyższych, a różnice między wybranymi politykami nie są znaczące.

Słowa kluczowe: Przywództwo polityczne, aktywność parlamentarna, partie polityczne, analiza ilościowa, analiza porównawcza.

Summary

This article presents a comparative analysis of the parliamentary activity of the chairmen of parliamentary clubs in the Polish parliament during the 7th term (2011-2015). The research is based on a thorough quantitative analysis and takes into account the following factors: number of speeches, number of votes, number of interpellations, number of queries, etc. The results of the research illustrate the dependence of the parliamentary activity of the chairmen of parliamentary clubs and clubs in the Polish parliament - in the vast majority of cases such values as the number of speeches, interpellations or queries are not the highest, and the differences between selected politicians are not significant.

Keywords: Political leadership, parliamentary action, politics party, quantitative analysis, comparative analysis.

Wprowadzenie

Zawód polityka to niezwykle trudne i skomplikowane zajęcie, wymagające niezwykle umiejętności dopasowania się do aktualnych uwarunkowań, mobilności, elastyczności, a także wysoko rozwiniętych zdolności interpersonalnych. Nie jest to praca wykonywana w określonym wymiarze godzinowym, ani też przywiązana do określonego miejsca. Jeśli dana osoba zostaje politykiem - jest nim ciągle, przez całą dobę, a jego aktywność podlega nieustannej weryfikacji oraz ocenie. Opinia publiczna ocenia wykonywaną pracę polityka nie tylko na podstawie realizacji jego obietnic wyborczych, ważne są również takie aspekty jak kształtowanie swojego medialnego wizerunku, czy wartości, z jakimi wyborca się identyfikuje. Współczesne trendy i uwarunkowania kulturowe pozwalają stwierdzić, iż jednym z najbardziej rzetelnych i stosunkowo obiektywnych metod weryfikacji i oceny pracy polityka jest zbadanie jego aktywności poselskiej, czyli wszelkich przejawów jego działań w parlamencie, jako podstawowym miejscu prowadzenia działań politycznych w państwie.

Niezaprzeczalnym faktem jest, iż gdy polityk zajmuje wyższe stanowiska państwowe, jego rozpoznawalność i wpływ na kształtowanie sceny politycznej państwa jest większy, tym weryfikacja i ocena jego pracy jest częstsza i bardziej szczegółowa, budząc jednocześnie większe zainteresowanie opinii publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy porównawczej aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych i kół poselskich z okresu VII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (XI 2011 – XI 2015). Politycy, których działania zostały poddane analizie to:

- Rafał Grupański (przewodniczący klubu parlamentarnego Platforma Obywatelska)²¹⁰,
- Mariusz Błaszczak (przewodniczący klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość)²¹¹,
- Jerzy Borkowski (przewodniczący koła poselskiego Ruch Palikota)²¹²,
- Leszek Miller (przewodniczący klubu parlamentarnego Sojusz Lewicy Demokratycznej)²¹³,
- Jan Bury (przewodniczący klubu parlamentarnego Polskie Stronnictwo Ludowe)²¹⁴,
- Jarosław Gowin (przewodniczący klubu parlamentarnego Zjednoczona Prawica)²¹⁵,

²¹⁰ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=120&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹¹ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=031&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹² <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=036&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹³ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=246&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹⁴ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=050&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

- Jacek Najder (przewodniczący koła poselskiego Białe-Czerwoni)²¹⁶.

Nadrzędną hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że aktywność poselska badanych polityków nie stanowi istotnej części działań w skali aktywności wszystkich posłów w Sejmie. W związku z tym, wyniki badań pozwolą stwierdzić, czy działalność poselską przewodniczących klubów parlamentarnych w Sejmie RP podczas VII kadencji należy określać jako stosunkowo aktywną lub pasywną.

Materiałami badawczymi, na podstawie których dokonano analizy, są dane zawarte na oficjalnej stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podczas VII kadencji²¹⁷. Chcąc stworzyć możliwie najbardziej precyzyjną komparatystykę, proces badawczy opiera się na danych dotyczących: wystąpień na posiedzeniach Sejmu, udziału w głosowaniach, interpelacji oraz złożonych zapytań. Ponadto, na oficjalnej stronie internetowej Sejmu RP odnaleźć można dane odnoszące się do takich form działalności poselskiej, jak: zapytania w sprawach bieżących, spis oświadczeń, podpisy pod projektami poselskimi, etc. W trakcie badań uznano, iż ze względu na ograniczenia edytorskie, informacje dotyczące tych form działalności nie są niezbędnymi ogniwami do przeprowadzenia rzetelnych badań ilościowych, w związku z czym bez tych danych analiza okazuje się być również rzetelna i kompletna.

Pytania badawcze, na które wyniki poniższych badań udzielają odpowiedzi, brzmią następująco:

- 1) Jak często badani politycy zabierali głos w Sejmie we wskazanym okresie?
- 2) Jak często badani politycy byli nieobecni w Sejmie w trakcie głosowań?
- 3) Jak często badani politycy składali interpelacje w Sejmie?
- 4) Jak często badani politycy składali zapytania?

Metodą badawczą, którą posługuje się autor w niniejszym opracowaniu jest analiza ilościowa. Badania z wykorzystaniem tego typu metodologii stanowią coraz powszechniejszą część opracowań naukowych, przynoszących innowacyjne i wyjątkowo precyzyjne rezultaty, na podstawie których dostarczana jest nowa wiedza, dotycząca m. in. świata polityki. Analiza ilościowa opiera się na zgromadzeniu danych, dotyczących aktywności parlamentarnej badanych polityków w systemie liczbowym oraz ich porównanie względem siebie w możliwie jasno i precyzyjnie skonstruowanych tabelach.

²¹⁵ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=110&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹⁶ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=257&type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.

²¹⁷ Na oficjalnej stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej można znaleźć szczegółowe dane statystyczne, dotyczące aktywności parlamentarnej posłów. Dane, przydatne do stworzenia niniejszej analizy można odnaleźć pod adresami: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>, dostęp w dniu: 23.05.2018 r.;

Przegląd literatury

Dokonując przeglądu specjalistycznej literatury naukowej związanej z analizą aktywności polityków (ang. *parliamentary actions*), dostrzec można, iż stanowi ona spektrum zainteresowań pewnej grupy badaczy. Naukowcy, podejmując próbę analiz działalności parlamentarnej polityków, opierają się na danych liczbowych, badają język i strukturę wypowiedzi, tematyki interpelacji i zapytań oraz oceniają wpływ tego typu działań prowadzonych przez opozycję na rząd i odwrotnie. W związku z tym, należy wskazać kilka przykładów tego typu badań.

Muhammad Fuzi Omar²¹⁸ dokonał analizy ilościowej oraz jakościowej zachowań parlamentarnych członków opozycji w malezyjskim parlamencie, biorąc pod lupę takie formy działalności, jak zapytania do rządu dotyczące różnych aspektów życia społeczno-politycznego, takich jak: działania rządu, kwestie ekonomiczne, religijne, prawne, wyborcze, międzynarodowe itp. Badania stwierdzają, że mimo szeregu utrudnień (mniejszość w parlamencie, brak wystarczającej siły przebiccia itp.), działalność opozycyjna w parlamencie stanowi niezwykle istotny element kształtowania się demokracji w państwie.

Frank Brettschneider przeprowadził badania opinii publicznej²¹⁹, a następnie dokonał zestawienia ich wyników z działalnością polityczną członków niemieckiego Bundestagu w celu stwierdzenia, czy te dwa czynniki są ze sobą kompatybilne. Szerokie ramy czasowe analizy (1949-1990) pozwoliły na zauważenie zależności, która obrazuje, że jeśli około 60% społeczeństwa opowiada się za zmianą kierunku odpowiednich działań parlamentarnych, politycy dostosowują kierunki swojej działalności do tych zmian, odpowiadając tym samym oczekiwaniom wyborców.

Simon Hix²²⁰ podjął próbę zbadania środowiska deputowanych w Parlamencie Europejskim, poczynając od pozycji ustrojowej (w świetle unijnego prawa) instytucji Parlamentu, kończąc na nieformalnych zależnościach i związkach między politykami. Analizie poddane zostały takie elementy aktywności politycznej jak preferencje, partie oraz głosowania. Wyniki badań pozwalają odpowiedzieć na pytania: czy politycy w unijnym parlamencie głosują zgodnie ze swoimi preferencjami? Czy są zobowiązani do określonego schematu głosowań, narzuconego przez partię? W jaki sposób rozliczają się ze swojej działalności z partią naro-

²¹⁸ M. F. Omar, *Parliamentary Behaviour of the Members of Opposition Political Parties in Malaysia*, „Intellectual Discourse” 2008, Vol. 16(1), s. 21-48.

²¹⁹ F. Brettschneider, *Public Opinion and Parliamentary Action: Responsiveness of the German Bundestag in Comparative Perspective*, „International Journal of Public Opinion Research” 1996, Vol. 8(3), s. 292-311.

²²⁰ S. Hix, *Parliamentary Behaviour with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament*, „American Journal of Political Science” 2002, Vol. 46(3), s. 688-698.

dową, z której się wywodzą? Głównym wnioskiem z badań jest stwierdzenie, że to krajowe strategie partii są najsilniejszymi determinantami, warunkującymi specyfikę aktywności parlamentarnej posłów w PE.

Grupa brytyjskich naukowców podjęła się badań działalności premiera Johna Majora w latach 1990-1994²²¹, głównie w kontekście jego odpowiedzialności wobec Izby Gmin (tj. odpowiedzi na pytania, oświadczenia etc.). Przebadano częstotliwość wystąpień, która w stosunku do jego poprzedników, odpowiedzi na pytania, raporty itp. Odkryto trend mówiący o tym, że odpowiedzialność premiera przed parlamentem zmienia się za pośrednictwem wzrostu wygłaszanych oświadczeń, a spadkiem odpowiedzi na pytania. Trend ten został zapoczątkowany na lata przed objęciem przez J. Majora fotelu premiera.

Analiza porównawcza

Dzięki dostępowi do bazy danych, dotyczącej aktywności poselskiej badanych przywódców parlamentarnych, możliwe jest przeprowadzenie komparatystyki ich działalności według kilku zmiennych. Pierwszą z nich jest liczba wystąpień parlamentarnych z podziałem na lata. Dane zawarte w tabeli 1. przedstawiają liczbowe wartości dotyczące wystąpień tych polityków. Chcąc dokładnie i precyzyjnie ukazać zawarte w tabeli informacje, niezbędnym jest wyjaśnienie znaczeń poszczególnych skrótów:

- „LWO” – liczba wystąpień ogółem (tzn. liczba wszystkich wystąpień parlamentarnych w danym roku, wygłoszona przez wszystkich polityków w Sejmie),
- „LWP” – liczba wystąpień badanego polityka w danym okresie,
- „%” – procentowy udział wystąpień polityka w stosunku do wszystkich wystąpień w danym okresie; wyliczany na podstawie wzoru:

$$\% = \frac{LWP}{LWO} \times 100$$

Należy również wyjaśnić, iż w danych liczbowych, dotyczących wystąpień parlamentarnych brane są pod uwagę wyłącznie wygłoszone przemówienia.

²²¹ J. Burnham, G. W. Jones, R. Elgie, *The Parliamentary Activity of John Major. 1990-1994*, „British Journal of Political Science” 1995, Vol. 25(4), s. 551-563.

Tabela 1. Dane ilościowe dotyczące wystąpień parlamentarnych przewodniczących klubów i kół w Sejmie podczas VII kadencji

	Liczba wystąpień																			
	2011			2012			2013			2014			2015			SUMA		ŚREDNIA		
	LWO	LWP	%	LWO	LWP	%	LWO	LWP	%	LWO	LWP	%	LWO	LWP	%	LWO	LWP	LWO	LWP	%
R. Grupiński	1058	2	0,2	12695	10	0,08	10483	7	0,07	8548	12	0,14	6509	9	0,14	39293	40	7858,6	8	0,1
M. Błaszczak		5	0,47		19	0,15		3	0,03		12	0,14		0	0		39		7,8	0,1
J. Borkowski		8	0,76		100	0,78		48	0,46		36	0,42		17	0,26		209		41,8	0,53
L. Miller		6	0,57		17	0,13		13	0,12		10	0,12		7	0,1		53		10,6	0,13
J. Bury		5	0,47		9	0,07		13	0,12		8	0,09		5	0,08		40		8	0,1
J. Gowin		0	0		0	0		2	0,02		3	0,03		6	0,09		11		2,2	0,03
J. Najder		6	0,56		17	0,13		16	0,15		25	0,29		25	0,38		89		17,8	0,3
SUMA		32	3,03		172	1,35		102	0,97		106	1,23		69	1,06		481		96,2	1,22
ŚREDNIA		4,57	0,43		24,6	0,2		14,6	0,14		15,1	0,17		9,85	0,15		68,7			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Na podstawie danych, zawartych w powyższej tabeli, można stwierdzić, iż:

1. Najwięcej przemówień wygłosił J. Borkowski (209; jego wystąpienia stanowiły 0,53% wszystkich wystąpień w latach 2011-2015), najmniej zaś J. Gowin (11; 0,03% wszystkich wystąpień).
2. W 2011, 2012, 2013 i 2014 roku politykiem najczęściej zabierającym głos był J. Borkowski, a najrzadziej J. Gowin, w 2015 najczęściej wypowiadał się J. Najder, a najrzadziej J. Bury.
3. Badani przewodniczący klubów i kół wygłosili w sumie 481 przemówień w Sejmie, co w stosunku do sumy wszystkich wystąpień podczas całej kadencji (39293) stanowi zaledwie 1,22% wszystkich wypowiedzi.
4. Łączna średnia liczba wystąpień wszystkich badanych polityków na rok wynosi 96,2, co stanowi średnio 1,22% wszystkich wypowiedzi w jednym roku.
5. Łączna średnia liczba wystąpień przypadająca na jednego polityka wynosi 68,7.
6. Rokiem, w którym przewodniczący najczęściej zabierali głos był rok 2012, politycy występowali 172 razy na mównicy, z czego na wyróżnienie zasługuje aktywność J. Borkowskiego (100 wystąpień). Najmniejsze wartości liczbowe dla wystąpień odnotowano w roku 2011 – jest to zrozumiałe ze względu na to, iż VII kadencja rozpoczęła się dopiero w listopadzie.

Nadrzędnym wnioskiem, jaki można ustalić na podstawie przedstawionych wyżej danych jest fakt, iż badani przewodniczący klubów nie wykazywali się wybitną aktywnością w formie wystąpień parlamentarnych. Wartości liczbowe oraz wyliczone średnie arytmetyczne niepodważalnie stwierdzają, że ci politycy rzadko zabierali głos w Sejmie. Można również dostrzec, iż liderzy klubów i kół uznawanych powszechnie za lewicowe (Ruch Palikota, Sojusz Lewicy Demokratycznej) częściej zabierali głos niż przewodniczący klubów prawicowych oraz centro-prawicowych (Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Zjednoczona Prawica etc.). Wyróżniającą się aktywność w tej płaszczyźnie wykazał J. Borkowski, najbardziej pasywnym politykiem był J. Gowin.

Kolejna tabela przedstawia wartości, pozwalające porównać liczbę wystąpień badanych polityków do reszty składu Sejmu. Zastosowane w niej skróty oznaczają:

- „LWO” - liczba wystąpień ogółem (tzn. liczba wszystkich wystąpień w badanym okresie).
- „LWP” - liczba wystąpień polityka (tj. badanego przywódcy).

- „LPW” - liczba porządkowa wystąpień (tzn. miejsce na liście według liczby wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu; porządkuje w ten sposób kolejność polityków od najbardziej do najmniej aktywnego w tej dziedzinie w stosunku do całego Sejmu).

Tabela 2. Liczba wystąpień przewodniczących w kontekście całego Sejmu

	LWP	LWO	LPW
R. Grupiński	40	42361	304
M. Błaszczak	39		306
J. Borkowski	209		41
L. Miller	53		260
J. Bury	40		301
J. Gowin	11		445
J. Najder	89		152

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Na podstawie danych, zawartych w tabeli 2. należy stwierdzić:

- Najwyżej sklasyfikowanym politykiem na liście według liczby wystąpień jest J. Borkowski (41. miejsce na 460 posłów), najniżej – J. Gowin (445. miejsce na 460 posłów),
- Tylko J. Borkowski i J. Najder znaleźli się w górnej części listy (tj. powyżej 230. miejsca); potwierdza to fakt, iż przewodniczący klubów i kół w Sejmie nie wykazywali się dużą aktywnością w świetle wystąpień parlamentarnych.

Kolejnym etapem analizy jest zbadanie, jak często politycy brali udział w głosowaniach w Sejmie. Niniejsze badanie ukaże jednocześnie w ilu głosowaniach badane podmioty nie brały udziału. Chcąc lepiej zrozumieć wartości zaprezentowane w tabeli 3., należy wyjaśnić znaczenie następujących skrótów:

- „LGO” - liczba głosowań ogółem (tzn. liczba wszystkich głosowań jakie miały miejsce w Sejmie we wskazanym okresie).
- „LGP” - liczba głosowań polityka (tj. liczba głosowań, w których polityk brał udział).
- „%” - procentowy wskaźnik częstotliwości brania udziału w głosowaniach; wyliczany według wzoru:

$$\% = \frac{LGP}{LGO} \times 100$$

Tabela 3. Dane ilościowe dotyczące głosowań przewodniczących klubów i kół w Sejmie podczas VII kadencji

	Liczba głosowań																			
	2011			2012			2013			2014			2015			SUMA		ŚREDNIA		
	LGO	LGP	%	LGO	LGP	%	LGO	LGP	%	LGO	LGP	%	LGO	LGP	%	LGO	LGP	LGO	LGP	%
R. Grupański	79	79	100	1397	1395	99,9	1418	1413	99,8	1555	1551	99,7	1849	1827	98,8	6298	6265	1259,6	1253	99,5
M. Błaszczak		77	97,5		1380	98,8		1248	88		1547	99,5		1831	99		6083		1216,6	96,6
J. Borkowski		79	100		1391	99,6		1227	86,5		1440	92,6		1319	71,3		5456		1091,2	86,6
L. Miller		78	98,7		1256	89,9		1022	72		1452	93,4		1690	91,4		5498		1099,6	87,3
J. Bury		77	97,5		1351	96,7		1407	99,2		1424	91,6		1622	87,7		5881		1176,2	93,4
J. Gowin		75	94,9		1352	96,8		1316	92,8		1357	87,3		1435	77,6		5535		1107	87,9
J. Najder		72	91,1		1359	97,3		1391	98,1		1500	96,6		1808	97,8		6130		1226	97,3
SUMA		537	679,7		9484	679		9024	636,4		10271	660,7		11532	623,6		40848		8169,6	92,6
ŚREDNIA		76,7	97,1		1354,8	97		1289,1	90,9		1467,3	94,4		1647,4	89,08		5835,43			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 3., można stwierdzić, iż:

1. Najwyższą frekwencję w głosowaniach podczas całej kadencji wykazał R. Grupiński (99,5%; polityk nie brał udziału w zaledwie trzech głosowaniach), najniższą zaś L. Miller (87,3%, polityk nie brał udziału w ośmiuset głosowaniach),
2. W 2011 roku R. Grupiński i J. Borkowski brali udział we wszystkich głosowaniach (najwięcej głosowań opuścił J. Najder - 7). W 2012 r. również ci politycy mieli najwyższe wskaźniki badające frekwencję w głosowaniach (najniższy - L. Miller - 89,9%). W 2013 najczęściej głosowali R. Grupiński i J. Bury (najmniej L. Miller - frekwencja wynosząca tylko 72%). Zaś w 2014 i 2015 roku R. Grupiński i M. Błaszczak. Z kolei najniższą kolejno: w 2014 roku J. Gowin – frekwencja na poziomie 87,3%, a w 2015 roku – J. Borkowski – frekwencja wynosząca 71,3%.
3. Łączna średnia frekwencji w głosowaniach wszystkich badanych polityków wynosi 92,6% rocznie.
4. Rokiem, w którym frekwencja w głosowaniach była najwyższa był rok 2011 (97,1%), politycy opuścili średnio 2,9% głosowań, najniższą frekwencję odnotowano w roku 2013 (90,9%), politycy nie brali udziału w średnio co dziewiątym głosowaniu.

Należy dostrzec, iż poziom frekwencji przewodniczących klubów i kół w Sejmie w badanym okresie charakteryzował się zwykle wysokimi wartościami. Politycy opuszczali mało głosowań, fenomenem jest aktywność R. Grupińskiego, który w trakcie czteroletniej kadencji opuścił zaledwie 3 głosowania. Co ciekawe, w łącznym rozrachunku, najwięcej głosowań opuścił J. Borkowski, czyli polityk, który najczęściej zabierał głos.

Tabela 4. przedstawia zaś dane, które pozwolą porównać aktywność poselską badanych polityków w świetle składanych przez nich interpelacji. Należy zaznaczyć, iż brane są pod uwagę tylko te interpelacje, którym nadano bieg. Chcąc doprecyzować i ułatwić zrozumienie przedstawionych danych, należy wyjaśnić znaczenie skrótów:

- „LIO” – liczba interpelacji ogółem (tzn. liczba wszystkich złożonych interpelacji w badanym okresie).
- LIP” – liczba interpelacji polityka (tzn. liczba interpelacji złożonych przez badanego polityka w danym okresie).
- „%” – procentowy udział złożonych interpelacji polityka w stosunku do ich ogólnej liczby; wyrażone według wzoru:

$$\% = \frac{LIP}{LIO} \times 100$$

Tabela 4. Dane ilościowe złożonych interpelacji przez przewodniczących klubów i kół w Sejmie podczas VII kadencji

	Liczba interpelacji																			
	2011			2012			2013			2014			2015			SUMA		ŚREDNIA		
	LIO	LIP	%	LIO	LIP	%	LIO	LIP	%	LIO	LIP	%	LIO	LIP	%	LIO	LIP	LIO	LIP	%
R. Grupiński	761	0	0	12417	8	0,06	10431	6	0,06	6705	4	0,06	4581	0	0	34895	18	6979	3,6	0,05
M. Błaszczak		0	0		11	0,09		11	0,1		6	0,09		3	0,06		31		6,2	0,09
J. Borkowski		1	0,13		113	0,91		74	0,71		19	0,28		9	0,2		216		43,2	0,62
L. Miller		2	0,26		19	0,15		9	0,09		4	0,06		0	0		34		6,8	0,1
J. Bury		3	0,4		18	0,14		16	0,15		18	0,27		18	0,39		73		14,6	0,21
J. Gowin		1	0,13		3	0,02		1	0,01		8	0,12		10	0,22		23		4,6	0,06
J. Najder		0	0		17	0,14		4	0,04		10	0,15		2	0,04		33		6,6	0,09
SUMA		7	0,92		189	1,51		121	1,16		69	1,03		42	0,91		428		85,6	1,22
ŚREDNIA		1	0,13		27	0,21		17,3	1,16		9,8	0,14		6	0,13		61,1			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 4., można stwierdzić, iż:

1. Najwięcej interpelacji podczas całej kadencji złożył J. Borkowski (216; liczba jego interpelacji stanowi ponad 50% wszystkich interpelacji składanych przez badanych polityków), najmniej - R. Grupiński (zaledwie 11, jest to zrozumiałe ze względu na fakt, iż wywodził się z rządzącej ówczesnie partii),
2. W 2011 roku badani politycy złożyli łącznie 7 interpelacji. W 2012 już 189, z czego autorem 113 był J. Borkowski. W 2013 roku złożono ich 121, ale aż 74 razy interpelował J. Borkowski. W 2014 roku złożono 69 interpelacji. W 2015 roku 42, a najwięcej złożył ich J. Bury.
3. Łączna średnia liczba interpelacji przypadająca na jednego polityka wynosi 61,1.
4. Średnio w ciągu roku składano 85,6 interpelacji, co stanowi 1,22% wszystkich interpelacji składanych w ciągu roku.
5. Rokiem, w którym złożono najmniej interpelacji był rok 2011 (ze względu na to, iż kadencja rozpoczynała się dopiero w listopadzie), najwięcej razy interpelowano w 2012 roku.

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, iż liczba składanych interpelacji przez badanych polityków nie stanowi wysokiego odsetka w świetle tego rodzaju aktywności poselskiej w latach 2011-2015. Wyjątkiem w tej materii jest znów J. Borkowski, który interpelował aż 216 razy. Chcąc zobrazować poziom tego rodzaju aktywności politycznej, w tabeli 5. przedstawiono dane umożliwiające porównanie liczby interpelacji składanych przez przewodniczących w stosunku do wszystkich posłów. Zastosowane skróty w tabeli oznaczają:

- „LIO” – liczba interpelacji ogółem (tzn. liczba wszystkich złożonych interpelacji w badanym okresie).
- „LIP” – liczba interpelacji złożonych przez badanego polityka.
- „LPI” – liczba porządkowa interpelacji (tzn. miejsce na liście według liczby interpelacji na posiedzeniach Sejmu; porządkuje w ten sposób kolejność polityków od najbardziej do najmniej aktywnego w tej dziedzinie w stosunku do całego Sejmu).

Tabela 5. Liczba interpelacji złożonych przez przewodniczących w kontekście całego Sejmu

	LIP	LIO	LPI
R. Grupiński	18	34895	304
M. Błaszczak	31		287
J. Borkowski	216		44
L. Miller	34		274
J. Bury	73		164
J. Gowin	23		326
J. Najder	33		280

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, iż tylko dwóch polityków (J. Borkowski – 44. miejsce, J. Bury – 164. miejsce) znalazło się w górnej części listy, liczącej 460 miejsc (równa liczbie posłów w Sejmie). Wnioskując, iż aktywność poselska badanych polityków na płaszczyźnie interpelacji w stosunku do ogółu Sejmu, nie należy do najwyższych (za wyjątkiem działalności wspomnianych wyżej dwóch przewodniczących).

Następnym etapem analizy aktywności poselskiej badanych osób jest badanie porównawcze, dotyczące liczby składanych zapytań. Dane na ten temat zostały opracowane i umieszczone w tabeli 6. Zastosowane skróty w tabeli oznaczają:

- „LZO” – liczba zapytań ogółem (tzn. liczba wszystkich zapytań, jakie wystosowano w badanym okresie).
- „LZP” – liczba zapytań posła (tzn. liczba zapytań, jakie wystosował badany przewodniczący w badanym okresie).
- „%” – procentowa udział wystosowanych zapytań w stosunku do ich ogólnej liczby; wyrażone wzorem:

$$\% = \frac{LZP}{LZO} \times 100$$

Tabela 6. Dane ilościowe wystosowanych zapytań przez przewodniczących klubów i kół w Sejmie podczas VII kadencji

	Liczba zapytań																			
	2011			2012			2013			2014			2015			SUMA		ŚREDNIA		
	LZO	LZP	%	LZO	LZP	%	LZO	LZP	%	LZO	LZP	%	LZO	LZP	%	LZO	LZP	LZO	LZP	%
R. Grupiński	176	0	0	2816	1	0,03	2840	0	0	1870	1	0,05	925	1	0,11	8627	3	1725,4	0,6	0,03
M. Błaszczak		0	0		6	0,2		1	0,03		1	0,05		1	0,1		9		0,02	0,1
J. Borkowski		0	0		75	2,66		20	0,7		1	0,05		1	0,1		97		19,4	1,12
L. Miller		0	0		1	0,03		0	0		1	0,05		0	0		2		0,28	0,02
J. Bury		0	0		3	0,1		5	0,18		4	0,21		3	0,32		15		3	0,17
J. Gowin		0	0		0	0		0	0		1	0,05		1	0,1		2		0,66	0,02
J. Najder		0	0		0	0		0	0		2	0,11		0	0		2		0,66	0,02
SUMA		0	0		86	3,02		26	0,91		11	0,57		7	0,73		130		26	1,48
ŚREDNIA		0	0		12,3	0,43		3,7	0,13		1,57	0,08		1	0,1		18,57			

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/poslowie.xsp?type=A> oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=AKTYWNOSC&NrKadencji=7>.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 6., można stwierdzić, iż:

1. Najwięcej zapytań podczas całej kadencji wystosował J. Borkowski (97; liczba jego zapytań stanowi niemalże 75% wszystkich zapytań składanych przez badanych polityków), najmniej – J. Gowin i J. Najder (zaledwie po 2).
2. W 2011 roku badani przywódcy nie wystosowali ani jednego zapytania; w 2012 wystosowali ich 86, z czego aż 75 były autorstwa J. Borkowskiego; w 2013 roku na 2840 zapytań zaledwie 26 z nich było autorstwa badanych polityków (J. Borkowski – 20); w 2014 roku złożono 11 zapytań, a w 2015 – 7 (ogółem 925).
3. Łączna średnia liczba zapytań przypadająca na jednego badanego polityka wynosi 18,7.
4. Średnio w ciągu roku analizowani politycy wystosowywali 26 zapytań, co stanowi 1,48% wszystkich zapytań składanych w ciągu roku.

Można zatem dostrzec, iż po raz kolejny wyniki badań obrazują stosunkowo wysoką bierność badanych polityków w tej formie aktywności poselskiej. Wyjątkiem znów jest działalność J. Borkowskiego, którego liczba zapytań stanowiła 75% wszystkich zapytań badanych przywódców. Chcąc zobrazować skalę aktywności parlamentarnej w tej materii w stosunku do pozostałych posłów, w tabeli 7. przedstawiono dane umożliwiające porównanie liczby zapytań badanych polityków w stosunku do innych posłów. Zastoso-
wane skróty oznaczają:

- „LZO” – liczba zapytań ogółem (tzn. liczba wszystkich zapytań, jakie wystosowano w badanym okresie).
- „LZP” – liczba zapytań posła (tzn. liczba zapytań, jakie wystosował badany przewodniczący w badanym okresie).
- „LPZ” – liczba porządkowa zapytań (tzn. miejsce na liście według liczby zapytań na posiedzeniach Sejmu; porządkuje w ten sposób kolejność polityków od najbardziej do najmniej aktywnego w tej dziedzinie w stosunku do całego Sejmu).

Tabela 7. Liczba zapytań wystosowanych przez przewodniczących w kontekście całego Sejmu

	LZP	LZO	LPZ
R. Grupiński	3	8627	307
M. Błaszczak	9		210
J. Borkowski	97		20
L. Miller	2		349
J. Bury	15		152
J. Gowin	2		338
J. Najder	2		352

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: <http://www.sejm.gov.pl>.

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, iż trzech na siedmiu polityków znalazło się w górnej części listy (liczącej 460 pozycji), więc aktywność na tej płaszczyźnie należy uznać za stosunkowo wysoką. Bardzo wysokie, bo aż 20. miejsce zajął J. Borkowski. Jest to kolejny dowód na to, iż jego aktywność poselska znacznie wykracza poza poziomy aktywności innych badanych przywódców.

Zakończenie

Powyższe opracowanie stanowi kompleksową analizę aktywności poselskiej przewodniczących klubów parlamentarnych w Sejmie RP podczas VII kadencji. Hipoteza badawcza, która zakłada, iż aktywność ta nie stanowi istotnej części działań parlamentarnych w stosunku do wszystkich posłów w Sejmie, została w znacznej mierze potwierdzona. Wyjątkiem od tego stwierdzenia jest aktywność J. Borkowskiego (przewodniczącego koła poselskiego Ruch Palikota), który wyróżniał się znaczącym poziomem aktywności poselskiej w stosunku do reszty badanych osób.

Poszczególne analizy, dotyczące wystąpień parlamentarnych, głosowań, interpelacji oraz zapytań, w toku wnioskowania pozwoliły na udzielenie pełnych i rzetelnych odpowiedzi na postawione we wstępie rozdziału pytania badawcze. Wyraźnie widoczną zależnością, płynącą z wyników badań jest fakt, iż w badanym okresie przewodniczący ugrupowań lewicowych z reguły częściej zabierali głos aniżeli przewodniczący ugrupowań prawicowych oraz centro-prawicowych.

Bibliografia:

Brettschneider F., *Public Opinion and Parliamentary Action: Responsiveness of the German Bundestag in Comparative Perspective*, „International Journal of Public Opinion Research” 1996, Vol. 8(3) s. 292-311.

Burnham J., Jones G. W., Elgie R., *The Parliamentary Activity of John Major. 1990-1994*, „British Journal of Political Science” 1995, Vol. 25(4), s. 551-563.

Hix S., *Parliamentary Behaviour with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament*, „American Journal of Political Science” 2002, Vol. 46(3), s. 688-698.

Omar M. F., *Parliamentary Behaviour of the Members of Opposition Political Parties in Malaysia*, „Intellectual Discourse” 2008, Vol. 16(1), s. 21-48.

<http://www.sejm.gov.pl/>.

Nota o autorze:

Jakub Klepański - w 2017 roku obronił pracę magisterską w temacie „Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej od 1989 roku” w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Obecnie doktorant w tym samym Instytucie. Zainteresowania badawcze: przywództwo polityczne, partie polityczne, polityka bezpieczeństwa; obecnie prowadzi badania w kierunku analizy aktywności parlamentarnej przywódców politycznych.

Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w reagowaniu na sytuacje kryzysowe

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie roli jaką pełnią Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa na terenie kraju zarówno w czasie pokoju, jak i w przypadku wystąpienia jakiegoś zagrożenia. Zaprezentowano metody i sposoby wsparcia udzielanego podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W artykule również ukazano problematykę udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, ponieważ są one istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego oraz podstawą potencjału obronnego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, system bezpieczeństwa narodowego, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzanie kryzysowe, podsystem obronny.

Summary

The aim of the article is to describes the role the Armed Forces of Poland play in maintaining security in the country both in time of peace and in the event of any danger. It presents the methods of supporting the entities responsible for maintaining the national internal security. In this article showed the issue of the participation of the Armed Forces of Poland in preventing and removing the effects of non-military threats, because the Armed Forces of Poland are also a significant component of the crisis management system and the basis of the national defence potential.

Key words: National security, system of national security, Polish Armed Forces, crisis management, defence system.

Wprowadzenie

Do naczelných atrybutów każdego państwa należy własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa, w tym obronna. W Polsce systemem zdolnym do skutecznego zapobiegania możliwości powstawania różnych sytuacji kryzysowych, przygotowanie się do sprawnego reagowania i działania prowadzącego do likwidacji jej skutków oraz powrotu do równowagi funkcjonowania państwa w wypadku ich zaistnienia, jest system zarządzania kryzysowego.

Władze Polski, aby zapewnić bezpieczeństwo wykorzystują do zwalczania zagrożeń wszelkie posiadane siły i środki, które są ze sobą wzajemnie powiązane i wspólnie tworzą podsystem obronny państwa. Celem systemu jest odpowiednie przygotowanie i racjonalne wykorzystywanie posiadanych zasobów w celu zapobiegania wyzwaniom i zagrożeniom naruszającym przetrwanie państwa i narodu, integralności terytorialnej oraz niezależności politycznej i suwerenności. Sprawność działania podsystemu obronnego i skuteczność realizacji powierzonych mu zadań decydują o jakości potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólnie potencjał ten tworzą:

- Służba zagraniczna (dyplomacja) pracująca na rzecz bezpieczeństwa,
- Siły Zbrojne RP wraz z wojskowymi służbami specjalnymi,
- Przemysł obronny.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) są zasadniczą instytucją powołaną do realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa. Ich organizacja, siła i sprawność decyduje o suwerenności państwa oraz o zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, a także o pozycji w stosunkach międzynarodowych. Armia posiada potencjał ludzki, organizacyjny oraz wyposażenie, które mogą być zastosowane do wsparcia środowiska cywilnego podczas klęsk żywiołowych, awarii i katastrof technicznych. Również w przypadku pozostałych nadzwyczajnych zagrożeń, gdy użycie innych sił jest niemożliwe, niewystarczające lub ich zasoby zostały wyczerpane.

Autorka chciałaby przedstawić problematykę udziału Sił Zbrojnych, ich poszczególnych elementów składowych w sytuacjach kryzysowych. Zatem w przeanalizowaniu tytułowego problemu posłuży się następującymi pytaniami badawczymi:

1. Jaką rolę pełnią Siły Zbrojne w zarządzaniu kryzysowym?
2. Jakie są formy i sposoby wsparcia udzielane podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa?

Artykuł dodatkowo przedstawia rozważania i przemyślenia na temat problematyki systemu bezpieczeństwa narodowego oraz ogólnej charakterystyki Sił Zbrojnych RP i ich roli w państwie.

Pojęcie i istota systemu bezpieczeństwa narodowego

System bezpieczeństwa państwa można przedstawić w czterech ujęciach: podmiotowym, przedmiotowym, strukturalnym oraz formalnym. W ujęciu podmiotowym, to ogół podmiotów realizujących określone funkcje dotyczące zapewnienia sprzyjających warunków dla bezpiecznego funkcjonowania państwa oraz ochrony ludności i majątku narodowego przed konsekwencjami oddziaływań kryzysowych oraz wojennych. Z kolei w ujęciu strukturalnym, to podmioty wykonujące swoje obowiązki na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa. Posiadają wyodrębnioną przez prawo strukturę organizacyjną. Ujęcie przedmiotowe obejmuje różnorodne działania, której przedmiotem jest chronione dobro, zapewnienie niezależności politycznej, jak również działanie w imieniu państwa. Natomiast ujęcie formalne oznacza całokształt sprawowanej działalności przez podmioty w zakresie ich kompetencji w ramach przyznanego im przez przepisy prawa¹.

Skuteczność systemu bezpieczeństwa narodowego determinowana jest przez: efektywność i kompatybilność organów państwowych i samorządu terytorialnego, jak również relacje współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Ważnym aspektem jest poziom akceptacji przez społeczeństwo oraz uwarunkowania danego państwa. Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego można analizować na trzech poziomach. Pierwszy poziom obejmuje zdolność rządu do oddziaływania na procesy bezpieczeństwa oraz wpływania na politykę państwa, zmierzająca do uzyskiwania państwowych celów w dziedzinie bezpieczeństwa zgodna z potrzebami i oczekiwaniami społecznymi. Drugi poziom odwołuje się do zmian występujących w procesie tworzenia bezpieczeństwa i jej funkcjonalności poprzez realizowanie określonych zadań oraz dobór właściwych środków i metod. Poziom trzeci odnosi się do utrzymania systemu, adaptacji i dostosowania się do zmian zachodzących w środowisku. Ważnym aspektem jest usprawnianie działań podmiotów stanowiących elementy systemu oraz tworzenie baz normatywnych².

¹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 119-122.

² E. Zabłocki, *Kategorie. Zagrożenia. System bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013, s. 80-81.

Pojęcie systemu bezpieczeństwa narodowego definiowane jest jako ogół chronionych interesów narodowych i powiązanych ze sobą organów administracji publicznej, organizacji państwowych i społecznych oraz stowarzyszeń wraz z ich siłami i środkami, angażujących się w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego zgodnie z Konstytucją i normami prawnymi. W nieco innym podejściu system bezpieczeństwa narodowego tworzą podmioty, przedmioty oraz relacje wzajemnie się oddziałujące i łączące podmioty i przedmioty. Według E. Zabłockiego „system bezpieczeństwa narodowego stanowi całość sił (podmiotów) oraz środków przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), przygotowywana i utrzymywana. Składa się z kierowania i szeregu podsystemów wykonawczych³.

Na system bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i odpowiednich ustaw organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Organami władzy ustawodawczej są Sejm i Senat, natomiast władzy wykonawczej Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów oraz centralne organy administracji rządowej. Ważną rolę spełniają władze samorządowe oraz inne podmioty prawne. Istotnymi elementami systemu bezpieczeństwa narodowego są siły zbrojne, które uczestniczą w operacjach pokojowych i misjach zagranicznych, a także służby czy instytucje rządowe zobowiązane do przeciwdziałania zagrożeniom oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Władzę ustawodawczą pełnią sądy i trybunały⁴.

Charakterystyka Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Siły Zbrojne RP to wyspecjalizowany organ państwa służący do obrony oraz ochrony jego interesów, a w razie potrzeby prowadzenia walki zbrojnej w celu osiągnięcia założonego celu politycznego. Natomiast w innym ujęciu Siły Zbrojne to siły i środki wydzielone przez państwo do zabezpieczenia jego interesów oraz prowadzenia walki zbrojnej, składające się z różnych rodzajów i wielkości wojskowych jednostek⁵.

³ Zob. Tamże, s. 82-86.

⁴ A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo. Strategia. System. Teoria i praktyka w zarysie*, Warszawa 2015, s. 145.

⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie drugie, Warszawa 2002, <https://www.scribd.com/doc/98030285/S%C5%81OWNIK-TERMINOW-Z-ZAKRESU-BEZPIECZE%C5%83STWA-NARODOWEGO-AON>, dostęp w dniu: 30.05.2018 r.

Każde państwo inaczej określa misje swoich sił zbrojnych adekwatnie do pozycji geopolitycznej, celów politycznych oraz tradycji państwowych. Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do pełnienia takich misji jak:

- Misje orężne, do których należy odstraszenie nieprzyjaciół i obrona Polski oraz udział w obronie wspólnej NATO, a także udział w misjach pokojowych w ramach ONZ, NATO i OBWE;
- Misje nieorężne, które obejmują: tworzenie poprzez wychowanie i szkolenie wojskowe więzi państwowych, narodowych i społecznych oraz wsparcie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb;
- Misja koordynacji obronnej w zakresie koordynacji wojskowych i cywilnych przygotowań oraz działań w obronie narodowej⁶.

Według *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* Siły Zbrojne RP zobowiązane są do wykonywania trzech rodzajów misji: zapewnienie obrony państwa i przeciwstawienie się agresji, uczestnictwo w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w działaniach reagowania kryzysowego i humanitarnych, a także wspomaganie w zagwarantowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pomoc społeczeństwu.

W misji zapewnienia potencjału państwa do obrony i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych, Siły Zbrojne RP podtrzymują gotowość do wykonywania zadań dotyczących obrony i ochrony nienaruszalności granic RP, uczestniczą w działaniach antyterrorystycznych w kraju i poza nim oraz w rozwiązywaniu lokalnego lub regionalnego konfliktu zbrojnego na obszarze odpowiedzialności NATO lub poza nim, a także biorą udział w operacji obronnej poza obszarem kraju odpowiednio do zobowiązań sojuszniczych i w prowadzeniu strategicznej operacji obronnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w misji uczestnictwa w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w działaniach reagowania kryzysowego i humanitarnych wymaga utrzymywania przez Siły Zbrojne RP sił i zdolności do współdziału w operacjach pokojowych i reagowania kryzysowego prowadzonych przez NATO, UE i ONZ oraz działań humanitarnych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe, rządowe i inne, a także uczestnictwa w współpracy wojskowej w zakresie rozwoju i posługiwania się środkami budowy zaufania i bezpieczeństwa. Z kolei w misji dotyczącej współuczest-

⁶ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, Warszawa 2003, s. 182-183.

nictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu, Siły Zbrojne RP zobowiązane są do pełnienia zadań obejmujących monitorowanie i ochrona przestrzeni powietrznej jak również wspomaganie w ochronie granicy lądowej i wód terytorialnych czy sprawowanie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej oraz monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju, a także oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego. Wykonują akcje poszukiwawczo-ratownicze oraz udzielają pomoc władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków⁷.

Konstytucyjnym zadaniem Sił Zbrojnych jest ochrona niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, niepodzielności jego terytorium oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic⁸. Siły Zbrojne RP stoją na straży pokoju oraz suwerenności. W związku powyższym mogą brać udział w zapobieganiu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, operacjach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich usuwaniu, a także w wypełnianiu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁹. Wobec tego Siły Zbrojne RP mogą zastosować specjalne środki rażenia w działaniach reagowania kryzysowego.

Zasady udziału Sił Zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym oraz formy i sposoby wsparcia udzielane podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Zanim przedstawię rolę udziału Sił Zbrojnych RP w rozwiązywaniu różnego rodzaju sytuacji kryzysowych konieczne jest wyjaśnienie, czym jest sytuacja kryzysowa oraz przyczyny jej powstawania. Zgodnie z *Ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sytuacja kryzysowa to stan wpływający negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujący znaczne

⁷ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, pkt 76-79.

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 26, ust. 1-2).

⁹ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 1967, nr 44, poz. 220, art. 3, ust. 1-2).

ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁰.

Źródłem powstawania sytuacji kryzysowej w aspekcie bezpieczeństwa narodowego mogą być, np.: zagrożenia pochodzenia naturalnego i ekologiczne, wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne, wynikające z zachowań społecznych, a także militarne. Zagrożenia naturalne odnoszą się do sił przyrody i zachodzące tam procesy przyrodnicze, zazwyczaj wywołują duże straty ludzkie i materialne i zwane są klęskami żywiołowymi, do których zaliczymy: pożary, trzęsienie ziemi, groźne zjawiska atmosferyczne, epidemie. Z kolei zagrożenia techniczne wynikają z postępu naukowo-technicznego i działalnością gospodarczą człowieka. W głównej mierze do tych zagrożeń możemy zaliczyć: awarie obiektów przemysłowych i infrastruktury technicznej, skażenia chemiczne oraz katastrofy górnicze, budowlane i komunikacyjne. W zagrożeniach społecznych źródłem, sprawcą oraz ofiarą jest człowiek, który powoduje zaburzenia w różnych dziedzinach życia społeczeństw. Przykładami takich zagrożeń są: akcje terrorystyczne, przestępczość zorganizowana, zbiorowe zakłócenia porządku publicznego, migracje społeczne, a także patologie społeczne. Zagrożenia militarne związane są z użyciem bądź groźbą użycia sił i środków o charakterze zbrojnym. Do najbardziej typowych zagrożeń militarnych możemy zaliczyć: zbrojne starcie, demonstracja siły, blokada i szantaż militarny, konflikt lokalny oraz wojna w wymiarze regionalnym bądź globalnym¹¹.

Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może powierzyć do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli w sytuacji kryzysowej wykorzystanie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały sił zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Do podstawowych zadań Sił Zbrojnych możemy zaliczyć:

- Uczestnictwo w monitorowaniu zagrożeń;
- Realizowanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- Wypełnianie działań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;

¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007, nr 89, poz. 590, art. 3, ust. 1).

¹¹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 47-48.

- Ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- Przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- Udział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- Izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- Przeprowadzanie prac zabezpieczających, ratowniczych oraz ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- Wykonywanie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- Eliminowanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie;
- Usuwanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- Likwidowanie skażeń promieniotwórczych;
- Naprawa i odbudowa infrastruktury technicznej;
- Udzielanie pomocy medycznej i realizowanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych¹².

Następnym aktem prawnym regulującym możliwości użycia Sił Zbrojnych RP w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych jest *Ustawa o stanie klęski żywiołowej*. W czasie stanu klęski żywiołowej Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, których celem jest realizowanie zadań dotyczących zapobieganiu i likwidowaniu skutków klęski żywiołowej. Zatem Siły Zbrojne pozostaną pod dowództwem przełożonych służbowych i realizują zadania określone przez wojewodę. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe zasady uczestniczenia w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej, uwzględniając: rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których Siły Zbrojne RP mogą wziąć udział, sposób kierowania i dowodzenia ich działaniami, a także sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego¹³.

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007, nr 89, poz. 590, art.25, ust. 1-3).

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU 2002, nr 62, poz. 558, art. 18, ust. 1-3).

Kolejnym aktem prawnym jest *ustawa o stanie wyjątkowym*, w której Prezydent RP, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Żołnierzom przysługuje prawo użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej¹⁴. Natomiast w czasie stanu wojennego Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, decyduje o stanie gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP, ustala zadania, przyjmuje plany operacyjnego wykorzystania Sił Zbrojnych RP. Minister Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz określa i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa, kieruje realizacją zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, a także organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych¹⁵.

Ponadto Siły Zbrojne RP mogą udzielić wsparcia policji w sytuacjach kryzysowych, związane z zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego bądź zakłóceniem porządku publicznego, zwłaszcza chodzi tu o: powszechne niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia lub wolności obywateli lub bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośrednie zagrożenie dla wybranych obiektów lub urządzeń, a także zagrożenie przestępstwem o charakterze terrorystycznym¹⁶.

Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa udziela pomocy Państwowej Straży Pożarnej w prowadzeniu akcji ratowniczych i działań kontrolo-rozpoznawczych oraz wykonuje pomocnicze czynności ratownictwa specjalistycznego w czasie klęsk żywiołowych i innych zagrożeń, a także podejmuje działania organizacyjno-techniczne udoskonalające system alarmowania i współpracowania Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi podmiotami ratowniczymi w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁷. Siły Zbrojne RP udzielają wsparcia w likwidacji skutków skażeń, zapewnieniu tymczasowych punktów sanitarnych ewakuowanej ludności z zagrożonych obszarów.

Kolejną formacją, którą wspierają Siły Zbrojne RP jest Straż Graniczna, która współpracuje z Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej na morzu.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU 2002, nr 117, poz. 985, art. 11).

¹⁵ 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 (DzU 2002, nr 156, poz. 1301, art. 10-12).

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU 1990, nr 30, poz. 179, art. 18).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową (DzU 1992, nr 66, poz. 334, pkt 1.1).

Celem jest utrzymywanie stałej łączności i przekazywania przez jednostki współdziałające informacji odnoszących się do: ujawnionych przestępstw zwróconych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej, wykrycia jednostek pływających, obcych okrętów i samolotów wojskowych, a także w zasięgu obserwacji technicznej i wzrokowej nierozpoznanych obiektów nawodnych oraz statków powietrznych stwarzających niebezpieczeństwo i zagrażających pokojowi, bądź bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej, jak również zaobserwowanych awarii jednostek pływających i statków powietrznych oraz zanieczyszczeń powierzchni na polskich obszarach morskich. Z kolei z Siłami Powietrznymi współpraca obejmuje ochronę granicy państwowej, a dokładnie przekazywanie informacji dotyczących: wykrycia samolotów, śmigłowców, szybowców, lotni, balonów, przelatujących przez granicę państwową na wysokości do 500 m, zaobserwowanych awarii statków powietrznych i udzielaniu im pomocy znajdujących się w strefie nadgranicznej¹⁸.

Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP, która wspiera instytucje w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Do podstawowych zadań formacji zaliczyć możemy: ochronę porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych, współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi, zwalczanie klęsk żywiołowych i zagrożeń, a także eliminowanie ich skutków oraz udział w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz wykonywanie kontroli ruchu drogowego, jak również zadań policji sądowej w sądach wojskowych i powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury¹⁹.

Zakończenie

Bezpieczeństwo jest zmiennym i dynamicznym procesem, który wymaga nakładów i zaangażowania różnorodnych podmiotów w jego utrzymanie poprzez zastosowanie odpowiednich sił i środków w celu zabezpieczenia potrzeb społecznych.

Współczesne zagrożenia posiadają kompleksowy charakter, a skutki kryzysów zagrażają całemu społeczeństwu. Do przeciwstawienia się im powinno być przygotowane

¹⁸ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU 1990, nr 78, poz. 462, art. 19).

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU 2001, nr 123, poz. 1353, art. 4).

całe państwo, zatem ważna jest współpraca organów cywilnych i wojskowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W czasie pokoju realizowane są działania prewencyjno-stabilizacyjne, które polegają na nieustannym prognozowaniu i monitorowaniu sytuacji, zapobieganiu przekształcenia się zagrożenia w kryzys lub wojnę.

Istotą reagowania kryzysowego jest realizowanie działań w celu opanowania sytuacji kryzysowej, zapobieżenia ich skutków oraz przywrócenie stanu sprzed kryzysu zagrażającej interesom państwa i jej sojuszników. Ważnym aspektem jest wykonywanie zadań ochronnych w zakresie zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych, duchowych i ochrony ludności, które związane są z zaopatrzeniem w produkty spożywcze, wodę, produkty lecznicze i przemysłowe oraz dostawy energii elektrycznej, surowców energetycznych. Obejmuje również alarmowanie, ewakuację, przewozy pasażerskie, ratownictwo, likwidację skażeń zakażeń oraz zapewnienie zaopatrzenia formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony.

Siły Zbrojne RP są jednym z nadrzędnych i fundamentalnych narzędzi bezpieczeństwa narodowego, bez którego państwo nie byłoby w stanie pełnić swych podstawowych zadań w zapewnieniu bezpieczeństwa swoim obywatelom i możliwości rozwoju. Siły Zbrojne są największą i najlepiej zorganizowaną częścią organizacji państwowej, a także podstawowym elementem systemu obronności państwa. Siły Zbrojne pełnią ważną rolę w rozwiązywaniu różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Siły Zbrojne RP udzielają wsparcia podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w szczególności w reagowaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń. Zatem mogą brać udział w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz w wprowadzonych w państwie stanach nadzwyczajnych, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki okazały się niewystarczające. Resumując powyższe rozważania można stwierdzić, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej pełnią ważną rolę na terenie kraju, są istotnym podmiotem bezpieczeństwa.

Bibliografia:

Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów, red. R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, Warszawa 2003.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wydanie drugie, Warszawa 2002, (<https://www.scribd.com/doc/98030285/S%C5%81OWNIK-TERMINOW-Z-ZAKRESU-BEZPIECZE%C5%83STWA-NARODOWEGO-AON>).

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

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1967, nr 44, poz. 220).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU 1990, nr 30, poz. 179).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU 1990, nr 78, poz. 462).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową (DzU 1992, nr 66, poz. 334).

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

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU 2001, nr 123, poz. 1353).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU 2002, nr 62, poz. 558).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU 2002, nr 117, poz. 985).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2002, nr 156, poz. 1301).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007, nr 89, poz. 590).

Wawrzusiszyn A., *Bezpieczeństwo. Strategia. System. Teoria i praktyka w zarysie*, Warszawa 2015.

Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczepiń 2013.

Zabłocki E., *Kategorie. Zagrożenia. System bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013.

Nota o autorze:

Magdalena Karwel - studentka I roku Kryminologii drugiego stopnia w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Główne zainteresowania badawcze to: historia, stosunki międzynarodowe, siły zbrojne oraz teoria nauk społecznych.

Unia Europejska wobec przestępczości – Europol

Streszczenie

Europejskie Biuro Policji jest obok Schengen i Interpolu najważniejszą międzynarodową organizacją współpracy policyjnej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Powstała w wyniku unijnych integracji, które jednocześnie otworzyły przestrzeń dla rozwoju ponadnarodowej przestępczości. Celem artykułu jest przedstawienie charakteru instytucji, założeń i zadań. Scharakteryzowano kilka przykładowych akcji przeciwko przestępczości transgranicznej, na przykładzie których nakreślono zaangażowanie Europejskiego Biura Policji w operacjach międzynarodowych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Europejskie Biuro Policji, przestępczość międzynarodowa, terroryzm.

Summary

The European Police Office is, apart from Schengen and Interpol, the most important international organization of police cooperation in the fight against organized crime and terrorism. It was created as a result of EU integration, which simultaneously opened up space for the development of transnational crime. The purpose of the article is to present the nature of the institution, assumptions and tasks. Several examples of actions against cross-border crime were characterized, on the example of which the involvement of the European Police Office in international operations was outlined.

Key words: European Union, European Police Office, international crime, terrorism.

Wprowadzenie

Szczególnym znaczeniem, dla bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej, byłostworzenie organizacji bezpośrednio skupionej na walce z przestępczością zorganizowaną. Zniesienie granic wewnętrznych w ramach Unii Europejskiej oraz brak odpowiednich struktur w Interpolu skupionych na atrakcyjnych z punktu widzenia przestępczości obszarach geograficznych budziły w państwach Europy Zachodniej niepokój. Zjednoczona Europa szybko mogła stać się terenem dla rozwoju transgranicznej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

Unijna działalność integracyjna, głównie zniesienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitałuumożliwiła rozszerzenie zasięgu geograficznego działalności grup przestępczych. Transgraniczna współpraca kryminalna stworzyła swój własny ponadnarodowy rynek nielegalnego obrotu towarami. Zgodnie z powszechnym przekonaniem tylko międzynarodowa współpraca służb policyjnych mogła powstrzymać rozwój przestępczości transgranicznej.

Potrzeba utworzenia ponadnarodowej organizacji policyjnej wymagała od państw członkowskich Unii Europejskiej zwiększenia współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Powołany na tej podstawie Europol miał koordynować współpracę policyjną i być skutecznym narzędziem do walki z międzynarodową przestępczością.

Droga do Europolu

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Luksemburgu 28-29 czerwca 1991 roku przyjęto wniosek o powołanie Europejskiego Urzędu Policji. Kolejna decyzja o stworzeniu Europejskiego Urzędu Policji została przyjęta w Hadze 3 grudnia 1991 roku na posiedzeniu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości grupy TREVI oraz włączona do ustaleń Traktatu o Unii Europejskiej. 4 grudnia 1991 roku przedłożono zgodę ministrów na utworzenie Europejskiego Biura Policji. Najszybciej powołana miała być jednostka wywiadowcza do walki z przestępczością narkotykową. Rada Unii Europejskiej na posiedzeniu w Maastricht 10-11 grudnia 1991 roku ogłosiła zgodę na utworzenie Europolu. Na początku jego działalność ukierunkowana była na wymianę informacji, pomiędzy państwami członkowskimi, dotyczących narkotyków¹.

¹ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, s. 32-33.

Przejściowa forma organizacji rozpoczęła działalność 3 stycznia 1994 roku pod nazwą Jednostka Europolu do Zwalczania Handlu Narkotykami (ang. *The Europol Drugs Unit*). W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Cannes 26-27 czerwca 1995 roku przyjęto oraz zatwierdzono projekt konwencji dotyczącej Europolu. Państw członkowskie podpisały konwencję 26 lipca 1995 roku w Brukseli. Podpisanie konwencji było podstawowym warunkiem, aby podjąć działalność przez właściwe Europejskie Biuro Policji. Porozumienie mogło wejść w życie dopiero po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, a rozpoczęcie działalności w pełnym zakresie wymagało przyjęcia kolejnych aktów prawnych².

Maastricht II

Rozwój współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych umożliwił podpisany 2 października 1997 roku Traktat z Amsterdamu (tzw. Maastricht II). Określono w nim szczegółowe cele i zakres działania, które należy zrealizować w ramach współpracy policyjnej i celnej³.

Zgodnie z art. K.2 ust. 2 Traktatu Amsterdamskiego „Rada popiera współpracę prowadzoną za pośrednictwem Europolu, a w ciągu pięciu lat po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu w szczególności:

a) Umożliwia Europolowi ułatwianie i wspieranie przygotowania oraz zachęcania do koordynacji i wprowadzania w życie specyficznych działań śledczych prowadzonych przez właściwe organy Państw Członkowskich, w tym działań operacyjnych wspólnych zespołów z udziałem przedstawicieli Europolu, pełniących funkcje wspierające.

b) Przyjmuje środki w celu umożliwienia Europolowi żądania od właściwych organów Państw Członkowskich prowadzenia i koordynowania śledztw w określonych sprawach, pogłębiania specyficznej wiedzy fachowej, która może być udostępniana Państwom Członkowskim jako pomoc w śledztwach dotyczących przestępczości zorganizowanej.

c) Sprzyja ustanowieniu kontaktów między funkcjonariuszami organów ścigania lub dochodzenia, wyspecjalizowanych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i działających w ścisłej współpracy z Europolem.

² M. Adamczuk, P. Siejczuk, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, w: *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, red. P. Bryska, Warszawa 2008, s. 15.

³ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 44.

d) Tworzy sieć badawczą, dokumentacyjną i statystyczną dotyczącą przestępczości transgranicznej”⁴.

Traktat określił rolę i zadania Europolu oraz potwierdził, że priorytetem jest walka z przestępczością zorganizowaną. Traktat przewidywał rozszerzanie kompetencji Europejskiego Biura Policji, w tym aktywną rolę w działaniach policji państw członkowskich⁵. Podpisanie konwencji o Europolu i Traktatu Maastricht II poprzedziło wejście w życie 26 marca 1995 roku postanowień Układu z Schengen⁶ i Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen⁷.

Acquis Schengen

Dorobek prawny Schengen, zgodnie z mocą postanowień specjalnego protokołu do Traktatu Amsterdamskiego, został włączony w ramy Unii Europejskiej. Współpracę policyjną państw wchodzących w Układ Schengen regulował rozdział 1 Tytułu III konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 roku. W konsekwencji wejścia w życie Układu Schengen zostały zniesione kontrole na granicach wewnętrznych, dzięki czemu powstał obszar swobodnego przepływu osób, towarów i usług oraz jednocześnie wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych. Państwa wprowadziły tzw. środki kompensacyjne pozwalające organom bezpieczeństwa na skuteczniejsze przeciwdziałanie zjawiskom nielegalnej imigracji, przestępczości transgranicznej i terroryzmowi. Współpracę policyjną poszerzono między innymi o pościg transgraniczny i tworzenie sieci oficerów łącznikowych. Uzgodniono, że państwa mogą zawierać porozumienia dwustronne i wysyłać oficerów łącznikowych jednego państwa do drugiego państwa w celu wymiany informacji oraz doświadczeń związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości oraz wykonywania zadań ochronnych na granicach zewnętrznych Schengen. Ważnym aspektem dla sprawnego funkcjonowania siatki bezpieczeństwa było uruchomienie Systemu Informacji Schengen (*Schengen Information System*)⁸.

⁴Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1992 r. (DzUrz UE, nr C 340 z 10 listopada 1997 r.).

⁵A. Gruszcza, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 41.

⁶Układ z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (DzUrz UE, nr L 239 z 22 września 2000 r.).

⁷Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (DzUrz UE, nr L 239 z 22 września 2000 r.).

⁸Tamże, s. 42.

Konwencja o Europolu została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie 1 października 1998 roku Europejskie Biuro Policji było pierwszą organizacją zaprowadzoną na mocy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej.

Wejście w życie konwencji o Europolu

Konwencja zakładała, że po dwóch latach od wejścia w życie właściwości jej zostaną rozszerzone o terroryzm i inne formy przestępczości. Ustanowiono Wiedeński Plan Działania⁹ zawierający listę środków współpracy celnej i policyjnej. Przewidziane środki i instrumenty podzielono na dwie grupy, pierwsza kategoria to działania, które wdrożono dwa lata od wejścia Traktatu Amsterdamskiego, druga kategoria to instrumenty i działania przyjęte w ciągu pięciu lat od wprowadzenia Traktatu. Podczas sesji Rady Europejskiej w Tempere 15-16 października 1999 roku uznano możliwość rozszerzenia działalności Europejskiego Urzędu Policji o inne formy przestępczości transgranicznej. Uprawnienia do zwalczania przestępstw terrorystycznych Europol otrzymał 1 stycznia 1999 roku. Utworzono 26maja 1999 roku Regionalne Centrum dla Zwalczania Przestępczości Transgranicznej dla państw Europy Południowo-Wschodniej jeszcze nienależących do struktur Unii Europejskiej. Uprawnienia do zajmowania się przestępstwami charakteryzującymi się fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych powierzono Europolowi w kwietniu 1999 roku w tym celu powołano 1 czerwca 1999 roku Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych¹⁰.

Rozpoczęcie działalności przez Europol i jego ogólna charakterystyka

Od rozpoczęcia działalności Europol dzieliła kwestia zamknięcia wszystkich wymaganych przez konwencję aktów wykonawczych. Po długich staraniach 1 lipca 1999 roku Europol rozpoczął oficjalną działalność. Wraz z tym wydarzeniem przestała istnieć Jednostka Europolu do spraw Narkotyków. Cały dotychczas wykorzystywany sprzęt, archiwa i zdobyte doświadczenie przeszły na własność Europejskiego Biura Policji¹¹.

Organizacją Unii Europejskiej zapobiegającą i zwalczającą przestępczość transgraniczną jest Europol. Jest to jedyny tego rodzaju organ międzynarodowy. Europol gromadzi dane i prowadzi aktywne działania wywiadowcze skierowane na zwalczanie

⁹Plan działania Rady i Komisji w sprawie sposobu najlepszej realizacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z 3 grudnia 1998 r. (DzUrz UE, nr C 19 z 23 stycznia 1999 r.).

¹⁰T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 47-51.

¹¹Tamże, s. 51.

przestępczości. Misją Europejskiego Urzędu Policji jest ciągle wspieranie organów państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa państwa. Dąży do doskonalenia współpracy pomiędzy służbami i urzędami w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu wszystkich form przestępczości transgranicznej. Na potrzeby tych organów wykonuje działania koordynacyjne, analityczne, informacyjne i techniczne. Umożliwia wymianę informacji, danych i doświadczeń pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Współpraca w ramach Europejskiego Urzędu Policji skupia wszystkie służby bezpieczeństwa uznane przez państwo za właściwe¹². Siedzibą Europolu jest Haga w Holandii. Zrzesza 28 państw członkowskich Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii)¹³.

Celem Europolu jest wykrywanie i zapobieganie przestępstw, co do których istnieje podejrzenie działalności organizowanych grup przestępczych na terenie dwóch lub więcej państw¹⁴. Z celów Europejskiego Biura Policji wynikają jego funkcje:

- Wspieranie działań państw członkowskich.
- Wspieranie działań podejmowanych przez Unię Europejską.
- Wzmacnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

Funkcja wspierająca wynika z faktu, że przedsięwzięcia powinny mieć charakter pomocniczy. Jest to instytucja wspierająca służby ochrony bezpieczeństwa w dziedzinie zwalczania przestępczości. Bez udziału państw członkowskich Europol nie byłby w stanie osiągnąć wyznaczonego celu. Funkcja wzmacniająca to koordynowanie wspólnych operacji i działań państw członkowskich Unii Europejskiej. Działania w zakresie zwalczania przestępczości transgranicznej mają być spójne i efektywne. Funkcje kształtują jedynie pomocniczą rolę Europejskiego Biura Policyjnego¹⁵.

Pierwotne działania Europejskiego Urzędu Policji obejmowały zapobieganie i zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi, handlu ludźmi, nielegalnego przemytu imigrantów oraz wykroczeń związanych z kradzieżą, przemytem i legalizacją pojazdów silnikowych. W ciągu dwóch lat od wejścia w życie konwencji, Europol zajmie się czynami wymierzonymi przeciwko życiu, zdro-

¹² Tamże, s. 61-62.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/about-europol>, dostęp w dniu: 28.04.2018 r.

¹⁴ M. Adameczuk, P. Siejczuk, *Współpraca policyjna i sądowa...*, s. 15.

¹⁵ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 63-64.

wiu, wolności lub mieniu popełnionymi w ramach działań terrorystycznych¹⁶. W drodze decyzji Rady z 3 grudnia 1998 roku przedmiotowy zakres Europejskiego Biura Policji rozszerzono o przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej lub mieniu, popełnionymi lub takimi, których popełnienie jest prawdopodobne podczas działań terrorystycznych¹⁷. Rada wydała decyzję 29 kwietnia 1999 roku rozszerzającą mandat Europolu o walkę z fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych¹⁸. Kolejne rozszerzenie nastąpiło 1 stycznia 2002 roku o rodzaje przestępczości transgranicznej¹⁹. Protokół Duński z dnia 27 listopada 2003 roku przyznał Europolowi mandat zajmowania się nadużyciami finansowymi²⁰. Do zakresu działań Europolu 1 stycznia 2006 roku włączono przestępstwa przeciwko mieniu bądź dobrom publicznym oraz oszustwa. Pierwszy protokół zmieniający wprowadzono 29 marca 2007 roku rozszerzający kompetencje Europolu o pranie pieniędzy²¹.

Główny obszar kompetencji Europejskiego Biura Policji obejmuje przeciwdziałanie przestępczości międzynarodowej i terroryzmu. W ramach tego zakresu działania zawierają się w zwalczaniu przestępstw: narkotykowych, popełnionych w ramach terroryzmu, związanych z przemytem materiałów nuklearnych i substancji radioaktywnych, nielegalnym przemytem imigrantów, procedur prania pieniędzmi, handlu ludźmi, nadużyć finansowych. Zwalczanie przestępczości narkotykowej ma charakter kompletny, czyli zwalczanie nielegalnej produkcji, obrotu i przemytu²². Efektywność działań w tym obszarze wymagać będzie współpracy z takimi organizacjami międzynarodowymi jak Interpol i Światowa Organizacja Celną. Koniecznością jest udział urzędu w niektórych działaniach śledczych realizowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Wymagany pełny dostęp do Systemu Informatycznego Schengen (SIS). Europol również posiada własny system informacyjny – Komputerowy System Europolu (*The Europol*

¹⁶Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (DzUrz 2005, nr 29, poz. 243, art. 2).

¹⁷Decyzja Rady z dnia 3 grudnia 1998 r. polecająca Europolowi objęcie działalnością przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej lub mieniu, popełnionych lub takich, których popełnienie jest prawdopodobne podczas działań terrorystycznych (DzUrz UE, nr C 26 z 30 stycznia 1999 r.).

¹⁸Decyzja Rady z dnia 29 kwietnia 1999 r. rozszerzająca mandat Europolu na walkę z fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych (DzUrz UE, C 149 z dnia 28 maja 1999).

¹⁹Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. rozszerzająca mandat Europolu na zajmowanie się poważnymi formami przestępczości międzynarodowej wymienionymi w Załączniku do Konwencji o Europolu (DzUrz UE, nr C 362 z 18 grudnia 2001 r.).

²⁰Protokół z dnia 27 listopada 2003 r. zmieniający Konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu, sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 tej Konwencji (DzUrz UE, nr C 2 z 6 stycznia 2004 r.).

²¹T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 66.

²²Tamże, s. 66-68.

Computer System – TECS). Zawarte są w nim dane osób skazanych za przestępstwo lub podejrzanych o popełnienie czynu zakazanego oraz osób będących świadkami lub ofiarami takiego działania²³.

Multiagencyjny charakter Europolu wynika z faktu, że jest to platforma skupiająca współpracę służb celnych, policyjnych oraz ochrony granic i częściowo specjalnych. Europejski Urząd Policji realizuje zadania wynikające z Traktatu o Unii Europejskiej, konwencji o Europolu oraz aktów Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii. Na mocy uprawnień wynikających z tych traktatów zadania Europolu obejmują współpracę operacyjną pomiędzy wszystkimi instytucjami wyznaczonymi przez państwo do wykrywania i zapobiegania przestępstw kryminalnych. Europol wspomaga pracę pomiędzy państwami poprzez zbieranie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę informacji z zachowaniem przepisów ochrony danych osobowych. Do najważniejszej formy przekazywania informacji należy wymiana oficerów łącznikowych. Odbywa się na podstawie umów bilateralnych i multilateralnych, Oficerowie łącznikowi są przedstawicielami krajowych organów ścigania państw członkowskich delegowanych do Europolu. W ich kompetencji leży zapewnienie efektywnej, niezawodnej, szybkiej i multidyscyplinarnej służby eksperckiej w imieniu własnych państw przez całą dobę. Przy wymianie informacji powinni kierować się zasadami szybkości, ścisłości i aktualności danych²⁴.

Funkcjonowanie Europolu określa wiele zasad. Dla skutecznego zwalczania ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu ma zasada pomocniczości. Jej założeniem jest osiągnięcie większego efektu w przypadku działań skoordynowanych niż poprzez podejmowanie działań w pojedynkę. Państwa członkowskie obejmuje zasada odpowiedzialności za zapewnienie lub zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zasada ta kształtuje zasięg i charakter działań Europolu oraz uwzględnia wspólne interesy państw, jak i różnice. Wszystkie państwa łączy zasada solidarności w zwalczaniu zagrożeń transgranicznych. W podejmowaniu tych działań ważna jest wydajność operacyjna. Podejmowane przedsięwzięcia powinny być adekwatne do rzeczywistego zagrożenia, a przyjęte metody pracy niedające oczekiwanego efektu należy stale doskonalić. Określając cele i priorytety Europejskiego Biura Policji należy brać pod uwagę dostępny czas i zasoby co umożliwi stosowanie zasady realistycznego podejścia. Szczególnej uwagi wymaga ochrona danych osobowych. W wymianie informacji należy zachować równowagę pomiędzy bezpieczeństwem publicznym a ochroną prywatności jednostek. Zasada

²³ M. Adameczuk, P. Siejczuk, *Współpraca policyjna i sądowa...*, s. 17.

²⁴ Tamże, s. 16-17.

racjonalizacji działań operacyjnych polega na wystrzeganiu się powielania tych samych zadań w czasie operacji przez państwa członkowskie. Zasada specjalizacji działań operacyjnych zapewnia sztab najwyższej jakości fachowców krajowych posiadających szczególne doświadczenie i wiedzę. Klarowność warunków pracy i relacji pomiędzy uczestnikami zapewnia stosowanie zasady przejrzystości. Zasada elastyczności narzuca Europolowi posiadanie umiejętności dostosowania działań do nowych zagrożeń międzynarodowych. Zasada prowadzenia operacji w oparciu o dane wywiadowcze to podejmowanie działań poprzez uprzednio przeprowadzoną szczegółową analizę i rozpoznanie²⁵.

Przykłady działań Europolu

Poniższe przykłady operacji przedstawiają charakter i zaangażowanie Europolu w międzynarodowe działania zwalczania zorganizowanych grup przestępczych. Operacja Archimedes przeciwko poważnej i zorganizowanej przestępczości w Unii Europejskiej, trwająca w dniach 15-23 września 2014 roku, w której udział wzięło 34 państw członkowskich. W operacji m.in. aresztowano 1500 osób, zebrano 200 kg heroiny i zajęto 1,3 tony marihuany. Europol koordynował i wspierał działania państw członkowskich przy pomocy Eurojustu, agencji Frontex i Interpolu²⁶. Operacja Imperium prowadzona 30 września 2014 roku przez bułgarskie i hiszpańskie organy ścigania we współpracy z Europejskim Centrum Cyberprzestępczości Europolu. W wyniku operacji 31 osób aresztowano i 40 domów przeszukano, odkryto i zdemontowano 8 laboratoriów kryminalnych, zajęto ponad 1000 urządzeń, czytników kart, komputerów, telefonów, pamięci flash i kart plastikowych gotowych do kodowania²⁷. Operacja Neuland realizowana od 5 kwietnia do 9 czerwca 2017 roku. Prowadzona w 6 krajach w celu wykrycia cyberprzestępców, wspierana i koordynowana przez Europol. Aresztowano 6 podejrzanych²⁸.

Polska w Europolu

Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku. Musiała ratyfikować odpowiednie dokumenty, aby zostać członkiem Europolu. W

²⁵ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji...*, s. 74-76

²⁶ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/operation-archimedes>, dostęp w dniu: 28.04.2018 r.

²⁷ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/operation-imperium>, dostęp w dniu: 28.04.2018 r.

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/operation-neuland>, dostęp w dniu: 28.04.2018 r.

dniu 1 listopada 2004 roku Polskę włączono do struktur Europejskiego Biura Policji. We współpracę z Europolem zaangażowane są Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Służba Celna. Polska jako graniczne państwo Unii Europejskiej odgrywa szczególną rolę w zwalczaniu przestępczości transgranicznej i terroryzmu. Członkostwo pozwala na korzystanie ze wsparcia i współpracę z innymi państwami członkowskimi.

Zakończenie

Europol jest platformą współpracy organów ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej. Zapotrzebowanie, na organizację której priorytetem jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej zrodziła się w następstwie unijnych procesów integracyjnych. Wraz ze zniesieniem ograniczeń w przemieszczaniu się pomiędzy państwami europejskimi stworzono warunki dla rozwoju zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Europejskie Biuro Policji ma charakter pomocniczy w działaniach państw członkowskich. Co więc z efektywnością działań tej organizacji? Oceny skuteczności Europolu nie można sprowadzać tylko do tej organizacji. O tym jak efektywna będzie praca Europolu decyduje stopień zaangażowania i współpracy wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Zasadnicze zadania wykonują oficerowie łącznikowi, którzy są pracownikami krajów przedstawicielskich. Kierownictwo organizacji nie posiada uprawnień do kontrolowania i nadzorowania pracy oficerów łącznikowych. Podlegają oni prawu wewnętrznemu państwa delegującego co jest dużą słabością i brakiem możliwości wpływu na działalność organizacji. Ponadto działalność Europejskiego Urzędu Policji podlega licznym rygorom, kontroli i nadzoru co może wynikać z wciąż ograniczonego zaufania. Europol kontroluje m.in.: Rada UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Ocena skuteczności działań jest trudna również z braku miernika konkretnych skutków jakie działania wywarły na stanie zagrożenia przestępczością transgraniczną i terroryzmem. Trudno dokonać analizy i rozróżnienia, które działania osiągnięto dzięki działalności Europolu, a które są tylko skutkiem współpracy między państwowej. Podsumowując, nie można jednoznacznie stwierdzić czy Europol sprostał postawionym przed nim celom. Wyniki działań zależne są od poziomu współpracy państw członkowskich, a wykorzystanie oficerów łącznikowych nie daje skutecznej koordynacji w działaniach antyterrorystycznych.

Bibliografia:

Adamczuk M., Siejczuk P., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, w: *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, red. P. Bryska, Warszawa 2008.

Decyzja Rady z dnia 3 grudnia 1998 r. polecająca Europolowi objęcie działalnością przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej lub mieniu, popełnionych lub takich, których popełnienie jest prawdopodobne podczas działań terrorystycznych (DzUrz UE, nr C 26 z 30 stycznia 1999 r.).

Decyzja Rady z dnia 29 kwietnia 1999 r. rozszerzająca mandat Europolu na walkę z fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych (DzUrz UE, C 149 z dnia 28 maja 1999).

Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. rozszerzająca mandat Europolu na zajmowanie się poważnymi formami przestępczości międzynarodowej wymienionymi w Załączniku do Konwencji o Europolu (DzUrz UE, nr C 362 z 18 grudnia 2001 r.).

Gruszczak A., *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002.

Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (DzUrz 2005, nr 29, poz. 243, art. 2).

Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (DzUrz UE, nr L 239 z 22 września 2000 r.).

Plan działania Rady i Komisji w sprawie sposobu najlepszej realizacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z 3 grudnia 1998 r. (DzUrz UE, nr C 19 z 23 stycznia 1999 r.).

Protokół z dnia 27 listopada 2003 r. zmieniający Konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu, sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 tej Konwencji (DzUrz UE, nr C 2 z 6 stycznia 2004 r.).

Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol: geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009.

Safjański T., *Pozycja Europolu w architekturze bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 1(94), s. 71-89.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1992 r. (DzUrz UE, nr C 340 z 10 listopada 1997 r.).

Układ z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (DzUrz UE, nr L 239 z 22 września 2000 r.).

<https://www.europol.europa.eu>.

<http://www.pism.pl/>.

Nota o autorze:

Paula Polkowska – absolwentka bezpieczeństwa narodowego (lic.) na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Obecnie studentka II stopnia Wydziału Nauk Społecznych na tej samej uczelni. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki bezpieczeństwa narodowego, sił zbrojnych, służb specjalnych i zagrożeń międzynarodowych oraz międzynarodowych stosunków wojskowych. Swoją przyszłość planuje związać z pracą w jednostkach umundurowanych.

***Cyberbezpieczeństwo na styku sektora publicznego i prywatnego.
Wybrane zagadnienia.***

Streszczenie

Praca ma na celu wskazanie i opisanie funkcjonujących rozwiązań prawnych opartych o różne formy współpracy sektora publicznego i prywatnego w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, ze szczególnym naciskiem na ich międzynarodowy aspekt. Na początku wskazano więc przyczyny coraz większej potrzeby ochrony cyberprzestrzeni, w rozwinięciu zaś skonkretyzowano wymiar współpracy publiczno-prywatnej we wspomnianej materii, na gruncie obowiązujących przepisów unijnych oraz krajowych. Rozważania kończy część poświęcona obowiązkowi zapewnienia komplementarnej i wszechstronnej ochrony sieci, spoczywającemu na obu tytułowych sektorach.

Słowa kluczowe: Dyrektywa NIS, RODO, cyberbezpieczeństwo.

Summary

The paper is aimed to identify and describe the functioning of legal solutions based on various forms of cooperation between the public and private sectors in the field of cybersecurity, with particular emphasis on the aspect of their international side. The first part is based on pointing out the reasons for the increasing need to protect cyberspace, and another indicates the dimension of public and public-private cooperation in the aforementioned matter, on the basis of EU and national regulations. Deliberations ends with a part devoted to the responsibility of ensuring complementary and comprehensive protection of the cyberspace, which rests on both the title sectors.

Key words: NIS Directive, GDPR, Cyber security.

Wprowadzenie

„Z ogromu wyzwań, z jakimi musi się dziś zmierzyć świat, bodaj najbardziej przytłaczające jest to, jak przeprowadzić czwartą rewolucję przemysłową, która zaczęła się na przełomie naszego stulecia. Nowe technologie i rozwiązania łączą świat fizyczny, cyfrowy i biologiczny w sposób, który całkowicie przeobrazi ludzkość. Do jakiego stopnia będzie to transformacja pozytywna, zależeć będzie od tego, jak będziemy sobie radzić z niebezpieczeństwami i możliwościami, które podczas tej przemiany napotkamy”¹. Te słowa założyciela Światowego Forum Ekonomicznego stanowią znakomity wstęp do rozważań o konsekwencjach funkcjonowania „Przemysłu 4.0”² w wymiarze cyberbezpieczeństwa. Refleksje te należy jednak zacząć od zdefiniowania kluczowego pojęcia, jakim jest wspomniane cyberbezpieczeństwo. Tym terminem, zgodnie z Dyrektywą NIS³, określa się bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych na wszelkie działania naruszające dostępność, autentyczność, integralność lub poufność przechowywanych, przekazywanych, lub przetwarzanych danych, bądź związanych z nimi usług oferowanych lub dostępnych poprzez te sieci i systemy informatyczne.

Współcześnie wraz z konsekwentnym przekształcaniem wielu sektorów gospodarki i wdrażaniem tam strategii inteligentnej i mobilnej technologii, rodzi lub nasila się naturalnie więcej cyberzagrożeń związanych z ich stosowaniem, co wynika z co najmniej kilku zjawisk. Po pierwsze, im więcej jest komputerów i sieci komputerowych, a także innych urządzeń bazujących na technologiach teleinformatycznych, tym większy jest zasięg cyberprzestrzeni, w której możliwa jest szkodliwa działalność różnorodnie motywowanych podmiotów⁴. Po drugie, wraz z tempem zaawansowania tych procesów, rośnie rywalizacja na rynku najnowszych technologii. Coraz częściej zauważalna jest więc sytuacja, w której na rynek wypuszczane jest oprogramowanie posiadające luki i błędy w zastosowanym kodzie lub w ogóle niespełniające podstawowych norm bezpie-

¹Klaus Schwab, inicjator corocznego Światowego Forum Ekonomicznego w Davos; wypowiedź została zacytowana na głównej stronie międzynarodowego wydarzenia Impact'16 4.0 Economy, jakie miało miejsce w Krakowie w czerwcu 2016 r., <http://www.impactcee.com/>

²Termin ten pochodzi z projektu strategii technik wysokich rządu Niemiec, promującej komputeryzację procesów wytwórczych, i po raz pierwszy był użyty na targach w Hanowerze w roku 2011. Nawiązuje do „rewolucji przemysłowej”, czyli procesu szerokich zmian technologicznych, gospodarczych, czy społecznych, zapoczątkowanych w XVIII wieku w Anglii i Szkocji. Był on związany z przejściem od gospodarki opartej na rolnictwie oraz produkcji manufakturowej do tej opierającej się głównie na mechanicznej produkcji fabrycznej na dużą skalę.

³Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, CELEX: 32016L1148, zwanej dalej jako „Dyrektywa NIS” (Network Information Security Directive).

⁴M. Lakomy, *Dylematy polityki cyberbezpieczeństwa Polski*, w: *Dylematy bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014, s. 435.

czeństwa⁵, co rodzi ryzyko ich bezwzględego i nieuczciwego wykorzystania⁶. Po trzecie, paradoks cyberbezpieczeństwa wynika ze stale zwiększającej się liczby internautów⁷, którzy z jednej strony mogą być kolejnym celem cyberataków, a z drugiej niczego nieświadomym zagrożeniem do uzyskania innych korzyści, np. związanych z szerokim rozprzestrzenianiem się określonego złośliwego oprogramowania.

W końcu po czwarte, od dłuższego czasu dominują na świecie tendencje do uwzględniania najnowszych technologii teleinformatycznych w systemach kontrolujących funkcjonowanie nie tylko „standardowych” przedsiębiorstw, lecz również tych z dziedziny szeroko pojętej infrastruktury krytycznej, rozumianej jako „instytucje usługowe, które mają istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli i sprawne funkcjonowanie gospodarki państwa”⁸, takich jak np. elektrownie, czy przedsiębiorstwa telekomunikacyjne. To z kolei pozwala na znaczne podniesienie jej efektywności i niezawodności, jednakże z drugiej strony - coraz częściej może prowadzić do trudnych do przewidzenia konsekwencji dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego⁹.

Jak wynika z raportu firmy EY¹⁰, dominująca większość firm, w ciągu ostatnich 12 miesięcy, zanotowała od 0 do 5 znaczących incydentów naruszenia bezpieczeństwa (83%). Tylko jedna na dziewięć firm padła ofiarą od 5 do 10 incydentów, a 6% – więcej niż 10 zdarzeń. Do najpoważniejszych incydentów zaliczono tam działania trojanów bankowych, czy utratę danych z powodu awarii oprogramowania. Z raportu wyłania się także inny niepokojący wniosek, iż ok. 25% firm nie prowadzi audytów bezpieczeństwa swojego środowiska teleinformatycznego, a 40% nie posiada nawet wdrożonych rozwiązań, umożliwiających wykrycie zagrożeń w swojej sieci teleinformatycznej (40%).

⁵Zob. *Raport Kaspersky Lab: ocena poziomu zagrożenia, jakie stanowią luki w oprogramowaniu*. Securelist, www.securelist.pl/threats/detect/7108,raport_kaspersky_lab_ocena_poziomu_zagrozenia_jakie_stanowia_luki_w_oprogramowaniu.html, dostęp w dniu: 14.06.2018 r.

⁶M. Lakomy, *Dylematy...*, s. 435.

⁷Zgodnie z danymi Internet World Stats w grudniu 2017r. na świecie dostęp do internetu miało ok. 4.2 mld osób, co stanowi 54,4% całej populacji, <https://www.internetworldstats.com/stats.htm>, dostęp w dniu: 15.06.2018r.

⁸J. Milewski, *Identyfikacja infrastruktury krytycznej i jej zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON” 2016, nr 4 (105), s. 99.

⁹M. Lakomy, *Dylematy...*, s. 436.

¹⁰Badanie EY, Chubb i Cube Research „Cyberbezpieczeństwo firm”, 2016, https://www.ey.media.pl/file/attachment/1080018/1e/ey_raport_cyberbezpieczenstwo_firm.pdf, dostęp w dniu: 17.06.2018r.

Na ogromną skalę naruszeń wskazują także dane¹¹, CERT Polska¹² zgodnie z którymi średnia dzienna liczba zainfekowanych komputerów w polskich sieciach to około 20 000, przy czym liczba ta jest zaniżona, z uwagi na ograniczony dostęp do danych.

Natomiast jeszcze inne badania szacują, iż konsumenci, którzy byli w 2017 roku ofiarami cyberataków, stracili na tym łącznie 172 miliardy dolarów¹³.

Motywacją do działania większości cyberprzestępców jest zazwyczaj chęć zysku, jednak wiele osób decyduje się łamać prawo również z innych pobudek. Przykładem są tu tzw. hakywiści, którzy w dążeniu do osiągnięcia celów ideowych, dopuszczają się np. kradzieży i niszczenia wrażliwych danych bądź utrudniają do nich dostęp¹⁴. I tak w 2017 roku ustalono, iż doszło w Polsce do 5819 przypadków naruszenia bezpieczeństwa teleinformatycznego najważniejszych instytucji państwowych, w tym 1868 poprzez wirusy¹⁵.

Ponieważ przeważająca większość sieci i systemów informatycznych jest własnością prywatną i jest eksploatowana przez podmioty niezależne, silniejsze włączenie sektora prywatnego w działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa cybernetycznego ma zasadnicze znaczenie. Skoro bowiem zagrożenia jednostek, jak i stabilności państwa mogą pochodzić zarówno z ataków na systemy przedsiębiorstw prywatnych (w tym te krytyczne) jak i sektor państwowy, aby zapewnić prawdziwą komplementarność e-ochrony oraz jej możliwie najwyższy poziom, niezbędna jest współpraca pomiędzy podmiotami zrzeszonymi w obu tych grupach.

W przypadku jednak jednostek prywatnych, z wyłączeniem pojedynczych inicjatyw, nadal brakuje skutecznych zachęt do systemowego przeciwdziałania zagrożeniom, inwestowania w rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa, a także do dostarczania wiarygodnych danych na temat incydentów w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji oraz ich skutków.

¹¹Raport CERT Polska 2016, CERT Polska, https://www.cert.pl/PDF/Raport_CP_2016.pdf, dostęp w dniu: 17.06.2018r.

¹²CERT Polska jest zespołem reagowania na incydenty komputerowe działającym w ramach Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK), instytutu zajmującego się m.in. rejestracją domen .pl oraz działalnością naukową. Jest pierwszym tego typu zespołem w Polsce; działa od 1996 r. Do jego zadań należy m.in. wykrywanie i reagowanie na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo sieci. Zespół pełni też funkcję koordynacyjną, przyjmując zgłoszenia od innych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem w internecie i przekazując je właściwym operatorom.

¹³Raport Norton Cyber Security Insights Report 2017 Global Results, <https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/about/2017-ncsir-global-results-en.pdf>, dostęp w dniu: 18.06.2018 r.

¹⁴M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski - zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2012, nr 22, s. 126.

¹⁵Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2017 roku, <https://www.cert.gov.pl/cer/publikacje/raporty-o-stanie-bezpi/958,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa-cyberprzestrzeni-RP-w-2017-roku.html>, dostęp w dniu: 18.06.2018r.

Regulacje unijne

Potrzeby te wyraźnie akcentuje Unia Europejska w swoich dwóch, stosunkowo niedawno uchwalonych aktach prawnych, związanych z szeroko pojętą ochroną cyberprzestrzeni oraz znajdujących się w niej jednostek. Jednym z nich jest wspomniana już Dyrektywa NIS, drugą zaś Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych¹⁶, zwane powszechnie mianem „RODO”.

Pierwsza z tych regulacji swój początek datuje na 14 lutego 2013 roku, kiedy to Komisja Europejska przedstawiła wraz z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa komunikat w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego: „Otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń”¹⁷. Strategii towarzyszył wniosek legislacyjny w sprawie dyrektywy dotyczącej cyberbezpieczeństwa. Finalnie została ona przyjęta 6 lipca 2016 roku i ze względu na swoje właściwości wiąże każde państwo członkowskie Unii w odniesieniu do rezultatu, jaki powinien zostać osiągnięty. Kraje mają przy tym swobodę wyboru formy i środków realizacji jej postanowień. Data transpozycji tej dyrektywy minęła 9 maja 2018 roku, którego to terminu Polska nie dotrzymała. W Sejmie procedowany jest jednak projekt ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, mający wdrażać tę regulację¹⁸.

Do celów dyrektywy należy ustanowienie obowiązków dla państw członkowskich, dotyczących przyjęcia krajowej strategii cyberbezpieczeństwa, utworzenie sieci Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (tzw. CSIRT - *Computer Security Incident Response Teams*), a także stworzenie grupy współpracy zapewniającej strategiczne współdziałanie oraz wymianę informacji, składającej się z przedstawicieli państw członkowskich oraz unijnych agend. Co jednak wydaje się kluczowe dla kwestii współpracy sektora prywatnego i publicznego, to obligacja ustanowienia procedur i obowiązku zgłaszania incydentów dotyczących cyberbezpieczeństwa, nałożona na przedsiębiorców z sektorów kluczowych oraz dostawców usług cyfrowych. Do zakresu przedmiotowego transpozycji należy również określenie szczególnych wymogów dotyczących zapewniania bezpieczeństwa sieci i informacji przez powyższe podmioty. Zgodnie z dyrektywą, dostawcy usług cyfrowych to osoby prowa-

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r., CELEX:32016R0679, dalej jako „RODO”.

¹⁷ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego unii europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*, JOIN/2013/1/FINAL, CELEX: 52013JC0001

¹⁸ Projekt ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa; 5.06.2018r. nastąpiło jego pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304650>, dostęp w dniu: 29.06.2018 r.

dzące działalność internetowych platform handlowych, wyszukiwania internetowego, czy przetwarzania w chmurze¹⁹.

Jako operatorów usług kluczowych uznaje się zaś podmioty świadczące usługę, mającą kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, której wykonywanie zależy od sieci i systemów informatycznych. Dyrektywa zalicza do tego grona m.in. przedsiębiorców z sektora energetycznego, służby zdrowia, bankowości, czy zaopatrzenia w wodę pitną²⁰. Konkretny wybór tych operatorów będzie zależał tylko od państw członkowskich, gdyż to one są zobowiązane stworzyć listę usług kluczowych dla każdego wymienionego w akcie segmentu. Podmioty te będą miały dwa istotne obowiązki – wprowadzenia technicznych i organizacyjnych środków ochrony, zależnych od poziomu ryzyka oraz konieczność raportowania instytucjom państwowym incydentów, czyli zdarzeń mających rzeczywiście niekorzystny wpływ na ich bezpieczeństwo cyfrowe. Sprecyzowanie kryteriów istotności tych naruszeń ma za zadanie dookreślić państwo implementujące dyrektywę, kierując się czynnikami liczby użytkowników zależnych od danej usługi, udziału tego podmiotu w rynku, czy zasięgu geograficznego incydentu. Warto niemniej zaznaczyć, iż część dużych przedsiębiorstw, działających w powyższych strategicznych branżach, uprzednio wdrożyła niektóre z nakładanych obowiązków – np. poprzez stworzenie CERT (*Centrum Bezpieczeństwa Sieciowego*) przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne²¹ dla sektora energetycznego, czy CERT utworzony przez Związek Banków Polskich²².

Operatorów usług cyfrowych, z uwagi na ich międzynarodowy charakter działalności wskaże zaś sama Unia, i podobnie jak w przypadku operatorów usług kluczowych, także te podmioty będą zobowiązane zapewnić poziom bezpieczeństwa zależny od zidentyfikowanego ryzyka i powiadomić o zaistniałym incydencie organ właściwy lub CSIRT. Co jednak istotne, notyfikacja będzie musiała nastąpić wyłącznie w krajach, w których taka jednostka ma siedzibę, w związku z czym przekazanie informacji państwu, na którego terytorium wspomniany operator prowadzi działalność, będzie fakultatywne.

¹⁹ Załącznik III do Dyrektywy NIS.

²⁰ Załącznik II do Dyrektywy NIS.

²¹ Zespół CERT w Polskich Sieciach Elektroenergetycznych powstał w grudniu 2016 r., <https://cert.pse-online.pl/> dostęp w dniu: 20.06.2018r.

²² Bankowe Centrum Cyberbezpieczeństwa powstało w lipcu 2016 r., <https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2016/lipiec/otwarcie-bankowego-centrum-cyberbezpieczenia>, dostęp w dniu: 20.06.2018r.

Warto również nadmienić, iż w projekcie ustawy wdrażającej dyrektywę NIS powołano trzy zespoły. Pierwszy, CSIRT MON – Zespół Reagowania na Incydynty Bezpieczeństwa Komputerowego, ma być prowadzony przez Ministra Obrony Narodowej i rozpatrywać zawiadomienia związane z obronnością, kolejny - CSIRT GOV – prowadzony przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zajmujący się badaniem incydentów dotyczących zagrożeń najważniejszych instytucji państwowych, a w kompetencjach ostatniego CSIRT NASK, prowadzonego przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy, ma leżeć rozpatrywanie pozostałych zgłoszeń, głównie dotyczących przedsiębiorców. Podmiot zobligowany do notyfikacji będzie musiał wybrać spośród tak wyszczególnionych jednostek tę najbardziej odpowiedzialną do rodzaju gatunkowego incydentu. Z natury cyberataków nie wynika jednak oczywistość i łatwość w sprecyzowaniu np. ilości zagrożonych nimi osób, dlatego też ścisła kwalifikacja danego przypadku może, rodzić poważne wątpliwości, zwłaszcza, iż akt ten wymaga zapewnienia koniecznej niezwłoczności działania. Tak wybrany środek nadzoru, z pewnością nie sprzyja publiczno – prywatnemu partnerstwu w zakresie współpracy i szybkiego reagowania, zważywszy na wysokie prawdopodobieństwo zawiadamiania wszystkich ze wspomnianych agend, celem nienarażenia się na grożące sankcje. Nie poprawia to bowiem ani efektywności, ani sprawności działania.

Na gruncie dyrektywy państwo będzie ponadto zobowiązane wyznaczyć właściwe organy, których obowiązkiem stanie się nadzór nad wspomnianymi operatorami i dostawcami oraz nakładanie na nich ewentualnych sankcji za nieprzestrzeganie przepisów. Instytucje będą wyposażone w możliwość uzyskiwania od takich podmiotów informacji o bezpieczeństwie oraz przeprowadzania audytów bezpieczeństwa.

Celem następnej z regulacji, czyli RODO, którego przepisy zaczęły mieć zastosowanie 25 maja 2018 roku, jest natomiast ochrona danych osobowych. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej²³, stanowi ona podstawę budowania zaufania do Internetu, który jest dziś kluczowym elementem rozwoju gospodarczego i technicznego państw. Technologia coraz łatwiej umożliwia bowiem zarówno prywatnym przedsiębiorstwom, jak i władzom publicznym, wykorzystywanie danych osobowych na niespotykaną dotąd skalę, w związku z czym w naturalny sposób rośnie ryzyko dla bezpieczeństwa tych informacji. Tymczasem z uwagi na fakt, iż świat cyfrowy nie ma granic i lokalnych

²³Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Bruksela 27.01.2012 r., 2012/0011 (COD).

odmienności, tak zarysowana sytuacja wymaga wprowadzenia silnej, spójnej i równoważnej we wszystkich państwach członkowskich polityki bezpieczeństwa danych osobowych. Dlatego też wybór rozporządzenia, z jego bezpośrednim zastosowaniem, wydaje się być jedynym sposobem na sprawne radzenie sobie z tak wysoce międzynarodowym problemem²⁴. Podobnie jak Dyrektywa NIS, akt ten nakłada na wskazane cechami generalnymi podmioty (w tym te prywatne) przetwarzające dane osobowe obowiązki, których sposób wykonania powinien być oparty o konkretną analizę ryzyka. Ponadto, tak jak ma to miejsce w przypadku operatora usług kluczowych w Dyrektywie NIS, który będzie zobowiązany realizować postanowienia ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, tak samo na gruncie RODO, to na administratorze danych osobowych będzie spoczywała odpowiedzialność za przestrzeganie aktu, nawet wówczas, gdy na podstawie umów o świadczenie usług przekaże on realizację obowiązków podmiotowi trzeciemu. Takie rozwiązanie ma dużą szansę pozytywnie wpłynąć na dbałość stosowania wymogów w każdej sytuacji, niezależnie od tego, kto faktycznie dba o cyberbezpieczeństwo w danej firmie.

Co więcej, zgodnie z wymogami obu aktów, podmiot odpowiedzialny jest obowiązany niezwłocznie raportować stwierdzone naruszenia do właściwego organu państwowego, którym w przypadku ochrony danych osobowych, jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych²⁵. W razie jednak naruszenia przepisów, legislator w obu aktach przewidział kary finansowe, mogące być nałożone na bezprawnie działający podmiot. W przypadku RODO, w zależności od rodzaju naruszenia, mogą osiągnąć kwotę do 20 milionów euro, albo 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu, przy czym zastosowanie ma kwota większa. Na mocy implementującej Dyrektywę NIS ustawy, projektowane wysokości kar są rażąco niższe. Maksymalna kara wynosząca 1 milion zł grozi tu za uporczywe naruszanie przepisów, powodujące m.in. bezpośrednie i poważne zagrożenie cybernetyczne dla obronności, bezpieczeństwa państwa, czy porządku publicznego. Jak wskazują eksperci, sankcja ta jest nieproporcjonalnie niska w odniesieniu do wagi ustawy oraz w porównaniu do kar wynikających chociażby z przytoczonego wyżej rozporządzenia²⁶. Oznacza to, że faktycznym katalizatorem poprawy stanu bezpieczeństwa

²⁴Wniosek Komisji Europejskiej z 27.01.2012r. w sprawie rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych.

²⁵Ustawa z dnia 10.05.2018r. o ochronie danych osobowych, (Dz.U. 2018, poz. 1000).

²⁶W. Dziomdziora, „Ustawa nie będzie mobilizowała tak jak RODO”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22-24.06.2018 r., nr 22 (4770).

sieci w Polsce, może okazać się właśnie RODO, choć nie odnosi się ono *explicite* do cyberbezpieczeństwa²⁷.

Przepisy RODO będą mieć niemniej zastosowanie do budzącego coraz większy niepokój zjawiska tzw. „profilowania”, czyli każdej formy automatycznego przetwarzania danych mającej służyć ocenie niektórych aspektów osobistych osoby fizycznej lub też analizie bądź przewidzeniu zwłaszcza sytuacji ekonomicznej, miejsca przebywania, preferencji osobistych, czy zachowania tej jednostki²⁸. Technika ta oparta jest w dużej mierze o badanie tzw. „*big data*”, czyli zjawiska gromadzenia i algorytmicznej analizy danych o dużej objętości i złożoności, które mogą pochodzić z różnych źródeł, szczególnie tych elektronicznych, zawartych w dokumentach, e-mailach, mediach społecznościowych, czy urządzeniach lokalizacyjnych²⁹. W wymiarze politycznym do implementacji tych nowoczesnych, algorytmicznych rozwiązań profilowania jednostek, doszło np. podczas kampanii prezydenckiej w USA w 2016 roku, kiedy to poprzez analizę pod kątem preferencji wyborczych wcześniej wyłudzonych danych użytkowników, manipulowano przekazem kierowanym do tych osób, dostosowując go precyzyjnie do ich wcześniej ustalonych potrzeb³⁰. Jak wskazują eksperci, proceder ten mógł mieć finalnie istotny wpływ na wynik tamtejszych wyborów³¹. RODO starając się zapobiec tego typu nadużyciom, formułuje obowiązek nałożony na administratora danych. Zgodnie z aktem, powinien on jasno i precyzyjnie powiadomić osobę, którą ma on zamiar poddawać procesowi profilowania. Jednostce tej przysługuje ponadto sprzeciw wobec tak skonstruowanego przetwarzania.

Powyżej opisane zmiany nie są jednakże jedynymi regulacjami w obrębie Unii Europejskiej określającej kooperację tytułowych sektorów, gdyż w jej strukturach od dawna funkcjonują instytucje usprawniające komunikację pomiędzy stroną prywatną, jak i publiczną.

Zorganizowane formy partnerstwa

Za szczególnie ważną i przydatną platformę, którą warto rozwijać, należy uznać

²⁷Ł. Olejnik, „Kary w Polsce będą za niskie”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22-24.06.2018r., nr 22 (4770).

²⁸RODO, art. 4, pkt 3a.

²⁹M. Tabakow, J. Korczak, B. Franczyk, *Big Data – definicje, wyzwania i technologie informatyczne*, Informatyka Ekonomiczna, nr 1 (31), s. 139.

³⁰<https://www.forbes.com/sites/geneely/2018/05/02/awash-in-facebook-data-scandal-cambridge-analytica-shuts-down/>, dostęp w dniu: 21.06.2018 r.

³¹³¹ <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/04/nigel-oakes-cambridge-analytica-what-role-brexit-trump>, dostęp w dniu 21.06.2018r.

europejskie partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz odporności³². Platforma ta zainspirowała działania i intensywniejszą kooperację pomiędzy powyższymi sektorami w zakresie identyfikacji kluczowych zasobów, środków, czy funkcji oraz fundamentalnych wymogów w odniesieniu do odporności na cyberataki, jak również wskazała na konieczność współpracy i wytworzenia mechanizmów reagowania na zakrojone na szeroką skalę zakłócenia łączności elektronicznej³³. Dzięki swojej formule oraz dotychczasowym osiągnięciom, zdecydowanie sprzyja ono zaangażowaniu sektora prywatnego do zorganizowanego działania na rzecz e-bezpieczeństwa.

Oprócz tego, w celu poprawy wymiany informacji na temat zagrożeń cybernetycznych Komisja zapowiedziała utworzenie, przy wsparciu ze strony Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej (EUIPO) i Europolu oraz w porozumieniu z podmiotami prywatnymi, „zaufanych”, czyli gwarantujących zachowanie poufności, kanałów dobrowolnego zgłaszania cyberkradzieży, zwłaszcza tajemnic przedsiębiorstwa³⁴. Taki projekt również pomoże w zbudowaniu wszechstronnej i możliwie najpełniejszej, ochrony cyberprzestrzeni.

Wybrane wewnętrzne instytucje ochrony cyberprzestrzeni

Inicjatywy Unii Europejskiej nie są jednak jedynymi metodami mającymi szansę osiągnąć wyżej zarysowany cel, którego dokonano by przy udziale kooperacji podmiotów publiczno-prywatnych. Służą temu bowiem także dokumenty strategiczne i programowe Polski takie jak: Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017-2022³⁵, czy przygotowywany plan działań na rzecz ich wdrożenia³⁶. Zamierzeniem tych aktów jest określenie ramowych działań, mających na celu uzyskanie wysokiego poziomu odporności krajowych systemów teleinformatycznych, czy operato-

³²European Public Private Partnership for Resilience (EP3R15); zostało ono zainicjowane na podstawie dokumentu COM(2009)149

³³Tamże.

³⁴Zob. C. Banasiński, *Cyberbezpieczeństwo w Unii Europejskiej – kierunki regulacji*, w.: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.

³⁵Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017-2022, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017, https://www.gov.pl/documents/31305/0/krajowe_ramy_polityki_cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/0bbc7a32-64df-b45e-b08c-dac59415f109, dostęp w dniu: 24.06.2018r.

³⁶Plan działań na rzecz wdrożenia Krajowych Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017-2022, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017, (https://www.piit.org.pl/_data/assets/pdf_file/0013/7222/PLAN-KRPC-22-10-2017.pdf), dostęp w dniu: 24.06.2018r.

rów infrastruktury krytycznej, a także obywateli na ryzyko wynikające z zagrożeń występujących lub mogących nastąpić w cyberprzestrzeni.

Jak wskazują eksperci, tak prowadzona polityka na rzecz zapewnienia cyberbezpieczeństwa, jest zdecydowanie właściwym kierunkiem działań. Podkreśla się, iż sektor niepubliczny, mimo swojej niezależności wykonywanej w ramach swobody gospodarczej, jest wciąż istotnym elementem całości, tworzącej nasze bezpieczeństwo, dlatego też powinien być objęty pewnymi zasadami, zapewniającymi bezpieczeństwo społeczeństwu³⁷. Co więcej, dodają oni, iż najbardziej efektywnym sposobem budowania know-how w obszarze cyberbezpieczeństwa jest właśnie nawiązanie współpracy z istniejącymi ośrodkami i instytucjami tego obszaru oraz realna i ciągła, wymiana z nimi najlepszych w tym zakresie praktyk³⁸. Tak postępują bowiem najlepsze Centra Zarządzania Cyberbezpieczeństwem na świecie, zapewniając równocześnie swoim kadrom szansę ciągłego rozwoju. Dzięki temu budowane przez nich zespoły składają się z doświadczonych, wysokiej klasy specjalistów, stanowiących realną wartość w przypadku ataków na istotne dla państwa podmioty i infrastrukturę³⁹.

Zakończenie

Przechodząc do podsumowania powyższych rozważań, należy odnotować, iż wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa teleinformatycznego w pierwszej dekadzie XXI wieku stał się jednocześnie naturalnym problemem dla Polski. Świadomość istotności ochrony tej strefy, zaczęła rosnąć dopiero w 2007 roku, pod wpływem doświadczeń Estonii, dotkniętej masowymi cyberatakami, przeprowadzonymi prawdopodobnie przez rosyjskich hakytywistów⁴⁰. Bezspornie jednak należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż przeprowadzenie skutecznego ataku terrorystycznego na systemy informatyczne sterujące pracą kluczowych dla państwa infrastruktur, może mieć nie tylko znaczący wpływ na gospodarkę państwową, lecz także zagrozić bezpieczeństwu wielu obywateli. Podobnie, trudno nie zauważyć, iż zapewnienie prawnej ochrony danych osobowych, umieszczonych w przestrzeni cyfrowej, stanowi obecnie istotny element bezpieczeństwa,

³⁷J. Sordyl, „Wciąż jesteśmy za słabo przygotowani na cyberataki”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.09.2017, nr 172 (4571).

³⁸Raport *Internet of Things (IoT) i Artificial Intelligence (AI) w Polsce*, Instytut Sobieskiego 2018, <http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Raport-IoT-i-AI-Instytut-Sobieskiego.pdf>, dostęp w dniu: 25.06.2018r.

³⁹Tamże.

⁴⁰S.J. Shackelford, *From Nuclear War to Net War: Analogizing Cyber Attacks in International Law*, „Berkeley Journal of International Law” 2009, nr 1(27), s. 193-208.

widzianego przez pryzmat rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Bezpieczeństwo danych niejawnych coraz częściej uznawane jest zaś za determinant efektywnego rozwoju krajowej gospodarki⁴¹. Współcześnie więc, mając na uwadze globalnie coraz większą skalę przestępczości komputerowej, aktów cyberterroryzmu, cyberszpiegostwa, a nawet cyberwojny, kwestia zagrożeń teleinformatycznych awansowała do rangi kluczowych zagadnień, na których koncentruje się polityka bezpieczeństwa narodowego RP⁴².

Staje się więc ona konsekwentnym przedmiotem zaawansowanych prac koncepcyjnych, badawczych, prawnych czy organizacyjnych, prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz Unii Europejskiej. Aby jednak stworzyć holistyczny, realny i skuteczny wymiar cyberochrony, podmioty opierające swoje funkcjonowanie o sieci internetowe oraz działające w oparciu o systemy teleinformatyczne, powinny wraz z administracją państwową wspólnie budować zaufanie do podejmowanych przez siebie działań na tym rynku. Najlepszym sposobem na stworzenie tej wartości jest nieustająca, rzetelna współpraca między sektorem prywatnym i publicznym. Instytucjonalne organy państwa, które zobowiązane są kreować, doskonalić i uaktualniać normatywy prawne, zgodnie z dokonującym się postępem technologicznym, powinny bowiem starać się możliwie najefektywniej wypełniać swoją rolę. Aby jednak móc określić zakres tej interwencji, kontroli i uregulowania procesów elektronicznego transferu danych, ze strony państwa konieczna jest analiza źródeł wzrostu i samej liczby skutecznych włamań osób trzecich do poszczególnych systemów elektronicznych. Niezbędne jest więc stałe i precyzyjne identyfikowanie czynników ryzyka oraz odpowiadanie na pytanie, czy te zagrożenia są generowane głównie przez techniczne niedoskonałości systemów informatycznych, czy raczej przez niedopracowane procedury bezpieczeństwa lub ignorowane umyślnie bądź nieświadomie przez osoby fizyczne, zasady bezpiecznego korzystania z Internetu.

Celem zapewnienia możliwie najpełniejszego zweryfikowania czynników ryzyka i wdrożenia stosownych regulacji bezpieczeństwa, niezbędna jest pełna współpraca sektora publicznego i prywatnego, razem dysponujących bezcenną dla tych procesów wiedzą i doświadczeniem. Dopiero w wyniku tej spójnej współpracy możliwe będzie stworzenie dojrzałej polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego zarówno na poziomie narodowym, jak i zewnętrznym.

⁴¹ S.Gwoździewicz, D. Prokopowicz, *Prawo do ochrony informacji i danych osobowych w cyberprzestrzeni w dobie rozwoju bankowości internetowej*, w: *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku*, red. D. Gałuszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba, Kraków 2016, s. 408.

⁴² M. Lakomy, *Dylematy...*, s. 426.

Bibliografia:

- Banasiński C., *Cyberbezpieczeństwo w Unii Europejskiej – kierunki regulacji*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Dziomdziora W., „Ustawa nie będzie mobilizowała tak jak RODO”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 22-24.06.2018 r., nr 22 (4770).
- Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski - zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- Gwoździewicz S., Prokopowicz D., *Prawo do ochrony informacji i danych osobowych w cyberprzestrzeni w dobie rozwoju bankowości internetowej*, w: *Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku*, red. D. Gałuszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba, Kraków 2016.
- Lakomy M., *Dylematy polityki cyberbezpieczeństwa Polski w: Dylematy bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014.
- Milewski J., *Identyfikacja infrastruktury krytycznej i jej zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON” 2016, nr 4(105).
- Ł. Olejnik, „Kary w Polsce będą za niskie” *Dziennik Gazeta Prawna*, 22-24.06.2018r., nr 22 (4770).
- S.J. Shackelford, *From Nuclear War to Net War: Analogizing Cyber Attacks in International Law*, „Berkeley Journal of International Law” 2009, nr 1(27).
- J. Sordyl, w wywiadzie „Wciąż jesteśmy za słabo przygotowani na cyberataki”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.09.2017, nr 172 (4571).
- M. Tabakow, J. Korczak, B. Franczyk, *Big Data – definicje, wyzwania i technologie informatyczne*, *Informatyka Ekonomiczna*, nr 1(31).

Nota o autorze:

Marta Jamiołkowska – studentka III roku prawa na Uniwersytecie w Białymstoku oraz tegoroczna absolwentka Centrum Praw Własności Intelektualnej im. H. Grocjusza. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół zagadnień prawa własności intelektualnej, ze szczególnym uwzględnieniem prawa własności przemysłowej oraz szeroko rozumianego prawa nowych mediów, zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym. Jest aktywną członkinią Koła Naukowego „Innowacja”, z ramienia którego referowała dotychczas na kilku ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych.

***Perspektywa kulturowej tożsamości płci w procesie uwłasnowolnienia
kobiet drogą do ich awansu. Przedstawienie założeń Raportu IV Światowej
Konferencji ws. Kobiet***

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę działań ONZ na płaszczyźnie walki o równouprawnienie kobiet. Część właściwa dokumentu to analiza Pekińskiej Platformy Działania oraz Deklaracji Pekińskiej, które stanowią wynik wieloletnich starań podjętych podczas Czterech Światowych Konferencji w sprawie kobiet. Platforma Działania ukazuje dwanaście obszarów newralgicznych, w których należy dokonać przemian. Obszarami tymi są: ubóstwo kobiet; nierówność w dostępie do oświaty, opieki zdrowotnej przemoc wobec kobiet; konsekwencje konfliktów zbrojnych; niedostateczne mechanizmy promocji awansu kobiet na wszystkich szczeblach; pojmowanie praw kobiety jako praw człowieka; stereotypowy wizerunek w mediach.

Słowa kluczowe: kobieta, kulturowa tożsamość płci, uwłasnowolnienie, równość, dobrostan.

Summary

The article is an analysis of the activities of the United Nations at the level of the struggle for women's equality. Right part of the document is an analysis of the Beijing Platform for Action and the Beijing Declaration, which are the result of many years of efforts made during the four World Conference on Women. Platform for Action presents twelve critical areas of concern where changes should be made, for example: poverty on women, inequalities of access to education, to health care, violence against women, inequality between men and women in the sharing of power and decisionmaking at all levels etc. In these areas Platform proposes to make changes.

Key words: women, gender, empowerment, well-being, mainstreaming, gender equality.

Wprowadzenie

Cztery Światowe Konferencje w sprawie Kobiet zwoływane przez ONZ miały na celu zjednoczenie społeczności, aby ustalić optymalną strategię działań na rzecz awansu kobiet na całym świecie, we wszystkich sferach życia publicznego i prywatnego.

Konferencja w Meksyku stała się katalizatorem starań na rzecz naprawienia złej sytuacji kobiet. Miała na celu ustalenie statusu kobiet na świecie oraz przypomnienie, że ich dyskryminacja to nadal aktualny, palący i uporczywy problem. Rozpoczęła nową erę w globalnych wysiłkach na rzecz awansu kobiet. Zdiagnozowano wówczas trzy podstawowe cele działań na rzecz kobiet: pełna równość płci (*gender*) i wyeliminowanie dyskryminacji płciowej; integracja i pełne uczestnictwo kobiet w rozwoju oraz zwiększony udział kobiet w umocnieniu pokoju na świecie.

W 1980 roku w Kopenhadze odbyła się druga konferencja poświęcona tej problematyce. Zorganizowana w celu oceny realizacji planu działania z roku 1975 oraz określenia jak rządy i społeczeństwo realizują założenia powstałe w Meksyku. Konferencja oceniła postęp jaki się dokonał w pierwszej połowie Dekady Kobiet. Przyjęto Program Działania na Drugą Połowę ONZ-owskiej Dekady Kobiet: Równość, Rozwój i Pokój, który skupił się na dalszym identyfikowaniu istniejących przeszkód i wypracowywaniu międzynarodowego consensusu, co do kroków, jakie powinny być podjęte na rzecz podniesienia statusu kobiet. Konferencja zdefiniowała pojęcie równości nie tylko jako potrzebę eliminacji dyskryminacji prawnej, ale również jako możliwość udziału kobiet w rozwoju w roli beneficjentek i aktywnych uczestniczek.

Na trzeciej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet (Nairobi, 1985), uzyskano mandat do pokonywania przeszkód na drodze do dekady równości, rozwoju i pokoju. Ponadto konferencja wezwała rządy do oddelegowania konkretnych osób jako odpowiedzialnych za analizę problemów kobiet do wszystkich urzędów i programów instytucjonalnych. Podała także reinterpretacji pojęcie awansu kobiet. Równość kobiet miała być taktowaniem nie jako odosobniony problem, lecz jako taki, który swoim zasięgiem ogarnia wszelkie działania człowieka. Nowy rozdział w procesie walki o awans kobiet, w sposób realny rozpoczęła jednak konferencja, która w 1995 roku odbyła się w Pekinie.

Przegląd literatury i stan badań

Obecny stan badań dotyczących uwłasnowolnienia kobiet na świecie jest sprawdzany głównie poprzez wyspecjalizowane agendy, które w dużej mierze podlegają

zastosowaniu perspektywy kulturowej tożsamości płci. Większość tych badań jest zatem ukierunkowana na sprawdzanie sytuacji w określonym kontekście kulturowym. Zjawisko analizowane jest z wielu perspektyw: udziału w rynku pracy, wzrostu ekonomicznego, dostępu do szkolnictwa czy ubóstwa kobiet albo udziału politycznego. Nie powstały jednak dotąd badania określające poziom uwłasnowolnienia kobiet. Głównymi twórcami w zakresie badań nad poziomem równości są środowiska feministyczne. Jednak u źródeł informacji o zaleceniach stoją dokumenty ONZ. Nie sposób jest jednak wymienić wszystkich publikacji z obszaru *gender mainstreaming*. Dlatego zostały wymienione te najciekawsze.

Poza publikacjami wymienionymi w bibliografii, na uwagę zasługują także: G. Firlit-Fesnak, *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn*; E. Lisowska, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*; M. Fuszara, *Kobiety w polityce*; D. O'Leary, *The Gender Agenda: redefining equality*; A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przełamanie stereotypu płci w polityce*; Ł. Wawrowski, *Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie Unii Europejskiej*; J. Kantola, *Polityka równości płci w Unii Europejskiej*. Na szczególną uwagę zasługuje praca pt. *Gender jako determinanta w przestrzeni prywatnej i publicznej* napisana pod redakcją m.in. A. Balczyńskiej-Kosman oraz *Gender – ideologia państwa Rzeczypospolitej* autorstwa G. Strzemeckiego.

Wśród opracowań ogólnotematycznych poruszających kwestie związane pośrednio z tematyką uwłasnowolnienia wyróżnienie zasługują: J. Butler, *Uwikłani w Płeć*; M. Kacprzak, *Pułapki poprawności politycznej*; Z. Gorczyńska, S. Kruszczyńska, *Płeć, kobieta, feminizm*. Szczególne omówienie kontekstów feministycznych ukazują P. Chudzińska-Dudzik oraz E. Durys w *Konteksty feministyczne. Gender w życiu społecznym i kulturze*, a także K. Slany, J. Struzik i K. Wojnicka w *Gender w społeczeństwie Polskim*. Opracowaniem wartym uwagi jest także *Spoleczeństwo genderowe* autorstwa M. Kimmel.

IV Światowa Konferencja w sprawie Kobiet - Pekin 1995

Efektom obrad było przyjęcie dwóch dokumentów: *Program Działania* oraz *Platforma Działania*. „Akty te zawierają plany działań w zakresie praw kobiet, jako jednego z najbardziej palących problemów praw człowieka”¹. Dokument, który powstał na konfe-

¹ M. Kacprzak, *Pułapki poprawności politycznej*, Radzymin 2012, s. 221.

rencji uznaje „sprawiedliwość płciową” za element demokracji. Tym samym zobowiązano wszystkie kraje do polityki na rzecz kobiet i równości płci. Rok później Norwegia przyjęła strategię *gender mainstreaming* jako zadanie przekrojowe dla wszystkich ministerstw – osiągając tym samym, w bardzo krótkim czasie, pozycję lidera polityki równościowej na rynku światowym². Zdaniem autorów Platforma to sformułowanie dwunastu newralgicznych obszarów problemowych – wprowadzenie w nich odpowiedniej perspektywy ma polepszyć sytuację kobiet i ułatwić im rozwój, a także sprzyjać ich uwłasnowolnieniu. Dokument zwraca szczególną uwagę na różnorodność warunków i sytuacji, w jakich znajdują się kobiety, jak również na fakt, że niektóre z nich napotykały na szczególne przeszkody na drodze do uwłasnowolnienia (*empowerment*). W tej optyce, uwłasnowolnienie ma się stać udziałem wszystkich kobiet, niezależnie od tego, że tylko niektóre z nich deklarują taką potrzebę. Jednocześnie podkreśla się, iż motorem napędowym zmian stał się sektor pozarządowy oraz ten związany z organizacjami feministycznymi i to właśnie one są katalizatorem nowych koncepcji.

Deklaracja Pekińska

Na początku deklaracji jej twórcy starają się wyrazić szacunek dla kobiet, które przez wiele lat torowały drogę w przyszłość. Przyszłością tą, zdaniem autorów, jest uzyskanie równości między kobietami i mężczyznami. Anne Moir i David Jessel w publikacji *Płeć mózgu. O prawdziwej różnicy między mężczyzną a kobietą* (1991) wyjaśniają, iż kobieta i mężczyzna różnią się od siebie. Płcie są odmienne ze względu na różnice morfologiczne mózgów. Mózg kobiety różni się pod względem struktury i formy³. Norweski psycholog Weiert Velle w artykule *Sex, Hormones and Behaviour in Animals and Man* stwierdza, iż przerażający jest fakt, że ludzie wykształceni czy naukowcy najwyższych szczebli wykazują ignorancję wobec elementarnych faktów biologicznych lub im zaprzeczają. Argumentują, że nawet jeśli różnice w zachowaniu między płciami byłyby w jakiś sposób rezultatem różnic biologicznych, nie należy dopuszczać dyskusji naukowych na ten temat ze względu na ryzyko dostarczenia rasistom i elementom niedemokratycznym uzasadnienia dla ich poglądów⁴. Autorzy deklaracji nie zauważają konieczności włączenia takich faktów do podstaw rozważań i tak oto zasada równości płci staje się integralną częścią procesu uspołecznienia.

² M. Nykiel, *Pułapka gender. Karły kontra orły. Wojna cywilizacji*, Kraków 2014, s. 39.

³ A. Moir, D. Jessel, *Płeć mózgu. O prawdziwej różnicy między mężczyzną a kobietą*, Warszawa 2014, s.11.

⁴ W. Velle, *Sex, Hormones and Behaviour in Animals and Man*, „*Prospectives in Biology and Medicine*”, 1982, nr 25/2, s. 295-315.

Deklaracja uznaje, że dotychczasowe działania pod istotnymi względami przyczyniły się do poprawy sytuacji kobiet. Autorzy nie wykazują pełnego zadowolenia z realizacji zalecanych postulatów. Twierdzą, że nadal utrzymują się nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami oraz, że występują zasadnicze przeszkody utrudniające realizację tego celu, co ich zdaniem wywiera poważny wpływ na ogólny dobrostan (ang. *well-being*) ludzi⁵. *Well-being* to pojęcie używane jest na określenie czegoś, co jest lub powinno stać się powszechnym prawem człowieka. W ten sposób dowiadujemy się, że *empowerment* tzn. uwłasnowolnienie, winno stać się prawem człowieka. Znając efekty działań strategii *gender mainstreaming* zauważamy, że jej podstawowym działaniem jest wpisanie walki o prawa kobiet w walkę o prawa człowieka, tym samym wpisując postulat uwłasnowolnienia kobiet w walkę na rzecz praw człowieka w ogóle. Logika ta daje, początek myślenia, iż walka o uwłasnowolnienie kobiet winna stanowić centrum działań, gdyż może ono poprawić sytuację na świecie. Co ciekawe deklaracja zapewnia, iż szanuje przekonania wyrażane przez kobiety na całym świecie, niestety nie podkreślając⁶, że do porozumienia nie doszło na drodze konsensusu, ale przez tłumienie oporu organizacji *pro-life*. Zapewnia także, że rządy będą dążyć do przewyciężania ograniczeń i przeszkód, aby przyczynić się do dalszego awansu kobiet i uwłasnowolnienia ich⁷.

W dokumencie zawarto zapewnienie, iż rządy zobowiązują się „Do uwłasnowolnienia oraz awansu kobiet, również w aspekcie prawa do wolności myśli, sumienia, religii i przekonań, aby wyjść w ten sposób naprzeciw moralnym, etycznym, duchowym i intelektualnym potrzebom kobiet i mężczyzn, w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i zbiorowym, i stworzyć im i dzięki temu warunki do pełnego wykorzystywania swych możliwości na terenie społecznym oraz kształtowaniu swojego życia zgodnie z własnymi aspiracjami”. Podkreśla się tym samym relatywizm wobec wartości. Relatywizm według którego poznanie jest jedynie względnie słuszne i jest uwarunkowanie punktem widzenia poznającego, ale nigdy nie może być powszechnie uznane za prawdziwe⁸. Dla wyznawców *gender mainstreaming* wszelkie normy i zasady, jako wynik układów i kompromisów są zmienne w czasie i przestrzeni. Można by zastanawiać się zatem dlaczego mielibyśmy uznać właśnie to stwierdzenie za jedynie niezienne i prawdziwe⁹. W imię potrzeb intelektualnych, duchowych, moralnych i etycznych kobiet odrzuca się

⁵ Deklaracja Pekńska, w: *Raport IV. Światowej Konferencji w sprawie kobiet w Pekinie*, par. 5.

⁶ Jak to miało miejsce w Meksyku.

⁷ Deklaracja..., par. 7.

⁸ G. Kuby, *Rewolucja genderowa. Nowa ideologia seksualności*, Kraków 2007, s. 20.

⁹ H. Seweryniak, *Wprowadzenie*, w: *Pułapki poprawności politycznej*, red. M. Kacprzak, Radzymin 2012, s. 11.

ogólnie obowiązujący porządek moralny. Od tego momentu narzędziem wartościującym staje się użytkownik norm i w zależności od jego upodobań, przekonań, czy kształtu sumienia rzeczywistość będzie kategoryzowana z jego perspektywy. Ten sposób myślenia daje początek podważaniu istnienia wartości podstawowych takich jak: dobro i piękno, gdyż o ich definicji będzie można dyskutować i kreować je na nowo, a także zmieniać.

Autorzy deklaracji uważają, że uwłasnowolnienie kobiet oraz możliwość ich uczestnictwa we wszystkich sferach życia stanowi podstawowy gwarant osiągnięcia równości, rozwoju i pokoju¹⁰. Elementem służącym uwłasnowolnieniu ma być „uznanie i potwierdzenie prawa wszystkich kobiet do kontroli nad wszystkimi aspektami swojego zdrowia, a w szczególności kontrolowania własnej płodności”¹¹. Dlatego też wpisanie tego postulatu w działania służące uwłasnowolnieniu ma strategiczne znaczenie dla środowisk feministycznych¹². Staje się także elementem „marszu przez instytucje”. Wszystkie kwestie problemowe, które wymienia dokument, mają zostać opracowane, realizowane i monitorowane w perspektywie kulturowej tożsamości płci i nastawione na uwłasnowolnienie kobiet przy pełnym ich zaangażowaniu.

Deklaracja wskazuje na trzy podstawowe cele: uwłasnowolnienie, promocję i ochronę praw kobiet oraz promocję równości, poprzez włączenie aspektu równości do wszystkich dziedzin życia¹³. Stanowi to niejako powtórzenie celów z konferencji w Nairobi. Dokument określa jasno, iż ma na celu przyspieszenie realizacji postulatów z poprzedniej konferencji. Warto zauważyć, iż cały dokument ukazuje nierówność we wszystkich wymienionych przezeń obszarach. Deklaracja stanowi ukazanie ogólnych tendencji i wniosków o zjawiskach społecznych, będąc tym samym wprowadzeniem do szczegółowego omówienia newralgicznych dla kobiet obszarów działań. Autorzy wyrażają przekonanie, iż współczesna struktura rodziny czy forma zdobywana środków do życia wynikają właśnie z ogólnoświatowych tendencji. Podkreśla także, iż „dyskryminacja wobec kobiet zaczyna się już w najwcześniejszym okresie ich życia, a zatem należy na nią reagować począwszy od momentu narodzin”.

Motorem działań ma być zapewnienie pokoju na świecie. Ma on osiągnąć poziom, w którym umożliwiony jest awans kobiet oraz uznanie ich roli w ruchach na rzecz pokoju, a także zaprzestanie prób nuklearnych, które wymieniane są na końcu dokumentu.

¹⁰ *Deklaracja...*, par.13.

¹¹ Tamże, par 17.

¹² Autor przypomina, że właśnie w takich środowiskach konsultowano treść dokumentu oraz badano jakie potrzeby zgłaszają kobiety.

¹³ A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przełamanie stereotypu płci w polityce*, Wrocław 2006, s. 76.

Zdaniem autorów tego dokumentu, kobiety stanowią podstawową siłę napędową „predystynowanej do odegrania wiodącej roli w rozwiązywaniu konfliktów i działaniach na rzecz trwałego pokoju”¹⁴. Dla twórców *Deklaracji Pekińskiej* podstawowym działaniem ma być opracowanie, realizacja i monitorowanie – zakładając pełen udział kobiet w tym procesie – programów wrażliwych na kulturową tożsamość płci (*gender sensitive*). Autorzy nawołują, iż będzie to możliwe jedynie wówczas, gdy Rządy i społeczność międzynarodowa uznają potrzebę przyznania priorytetu działaniom dążącym do realizacji tych celów¹⁵.

Dokument wyraża także zobowiązanie do podjęcia wszelkich działań likwidujących formy dyskryminacji oraz zmierzających do usunięcia wszelkich przeszkód stojących na drodze do osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn – ale właśnie w perspektywie *gender*. Zobowiązuje się także do zapewnienia kobietom możliwości korzystania z praw człowieka; promowania niezależności ekonomicznej; promowania stałego rozwoju człowieka; podjęcia działań mających na celu zapewnienie takiego poziomu pokoju, aby możliwy był swobodny awans kobiet. A także: zapobieganie formom przemocy; podniesienie poziomu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz poziomu oświaty kobiet w tym zakresie. Ostatnimi postulatami są: promowanie praw kobiet jako praw człowieka.

Platforma działania

Platforma ukazuje nową formę partnerstwa, opartą na równości, jako warunku trwałego rozwoju. Dokument deklaruje, że strategia jako jedyna uwzględniała całą różnorodność warunków i sytuacji, w jakiej znajdują się kobiety¹⁶ oraz wzywa wszystkich do podjęcia natychmiastowych działań.

Rozdział drugi raportu stanowi próbę opisu sytuacji światowej. Określa szereg przedsięwzięć, dzięki którym możliwe jest osiągnięcie porozumień¹⁷. Dokument podkreśla także, że aby można było mówić o pełnej efektywności procesu uwłasnowolnienia konieczne jest, aby wszystkie kobiety korzystały z gwarantowanych nim wolności i praw. Zdaniem autorów jest to sytuacja ściśle związana ze skrajnym ubóstwem oraz jego feminizacją, a także faktem, iż połowa ludzkości (ta żeńska) odsunięta jest od instytucji władzy i zarządzania. „Platforma i jej zarys ogólny stanowią podstawę działania utrzymu-

¹⁴ *Raport Czwartej Światowej...*, par 19.

¹⁵ Tamże, par 21.

¹⁶ To umniejszenie wartości *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*.

¹⁷ Wyróżnione zostają **m.in.**: Deklaracja Genewska ws. Kobiet Wiejskich, Deklaracja ws. Tolerancji, Deklaracja ws. Likwidacji Przemocy wobec kobiet, Szereg konferencji Narodów Zjednoczonych oraz wzmocnienie roli ONZ.

jąca w mocy *Konwencję o Eliminacji Wszystkich Form Dyskryminacji Kobiet*. [...] Platforma ma na celu określenie podstawowej grupy działań”¹⁸. Jednocześnie dokument podkreśla, iż religijne czy duchowe przekonania odgrywają centralną rolę w życiu kobiety. Szczególną uwagę poświęca twierdzeniu, iż jakakolwiek forma ekstremizmu może mieć negatywne skutki dla kobiet i może prowadzić do dyskryminacji czy przemocy¹⁹.

Kolejną propozycją dokumentu jest uczestnictwo kobiet w środkach komunikacji i masowego przekazu. Autorzy twierdzą, iż dotychczasowa wiedza na temat rzeczywistych problemów kobiet jest niepełna. Wobec tych tendencji autorzy proponują, aby integralną częścią procesu uspołecznienia stała się zasada równości kobiet i mężczyzn.

Rozdział trzeci stanowi ukazanie dwunastu newralgicznych obszarów problemowych. Polepszenie sytuacji jest warunkowane koniecznością realizacji strategicznych celów, które przedstawia rozdział czwarty. Pierwszy obszar skoncentrowany jest na tematyce ubóstwa. Czytelnik dowiadyuje się, m. in., że „do ubóstwa kobiet w poważny sposób przyczynia się także związana z kulturową tożsamością płci (*gender*) dysproporcja w sprawowaniu władzy ekonomicznej”²⁰, ten argument stoi na równi z konsekwencjami konfliktów, przesiedleń, degradacji środowiska czy przeobrażeniami gospodarki światowej. Celem strategicznym w ramach tego obszaru winno być zrewidowanie i kontynuowanie działań makroekonomicznych i strategii rozwoju wychodzące naprzeciw potrzebom i wysiłkom kobiet żyjących w ubóstwie. Zalecenia, jakie ukazuje dokument: od restrukturyzacji środków publicznych, po programy strukturalne czy źródła finansowania. Jako główną ideę przedstawiają uwzględnianie kwestii perspektywy kulturowej tożsamości płci oraz rozszerzanie jej zasięgu.

Obszar drugi, to zagadnienie edukacji kobiet. Na szczególną uwagę zasłużyła sobie analiza materiałów dydaktycznych – które zdaniem autorów – pozostają w znacznym stopniu oparte na uprzedzeniach, co do kulturowej tożsamości płci oraz w sposób rzadki uwzględniają szczególne potrzeby dziewcząt i kobiet. Dowiadujemy się, iż utrwalone zostają tradycyjne role kobiece i męskie co autorzy określają „brakiem możliwości równoprawnego partnerstwa w społeczeństwie”. Ich zdaniem brak jest u wychowawców wiedzy na temat problematyki *gender*.

Kolejnym problemem – według dokumentu – jest obraz kobiety promowany w mediach. Na tej płaszczyźnie wyłoniono główne cele: zapewnienie równego dostępu do

¹⁸ T. Kowalak, *Kobieta we współczesnym świecie*, Białystok 2006, s. 41.

¹⁹ Mając na uwadze źródła stanowiące siłę napędową strategii (feministyczne środowiska) należy pamiętać, że każda forma przeżywania życia duchowego w Kościele Katolickim jest właśnie uznawana za taki akt.

²⁰ *Raport Czwartej...*, par. 47.

oświaty, zlikwidowanie analfabetyzmu kobiet, ułatwienie dostępu do szkolenia i edukacji wolnej od dyskryminacji, przyznanie środków na reformy oświatowe i monitorowanie realizacji oraz popieranie kształcenia ustawicznego. Wobec tych płaszczyzn działań osiem razy występuje zalecenie stosowanie działań wrażliwych, ukierunkowanych, respektujących, wdrażających perspektywę kulturowej tożsamości płci. W tej optyce dowiadujemy się, iż należy opierać programy kształcenia, podręczniki na wolnych od pojmowanych stereotypowo pojęć płci. To zaś ma automatycznie zapewnić zwiększenie szans kobiet i dziewczynek.

W obszarze zdrowia wyróżniono pięć celów strategicznych. Wśród nich: dostęp do ochrony zdrowia, informacji i odpowiednich usług, wzmocnienie programów poprawy zdrowia kobiet, podjęcie inicjatyw wrażliwych na *gender* dotyczących przeciwdziałania chorobom przenoszonym drogą płciową i problemów zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego, ponadto, promowanie badań i rozpowszechnianie informacji na temat zdrowia kobiet oraz zwiększenie środków finansowych w tym obszarze. Warto nadmienić także, że w tym obszarze dokument proponuje rewizję dotychczasowych ustaw, które przewidują kary dla kobiet dokonujących aborcji. Twórcy jako przeciwdziałanie aborcji uznają przyznanie priorytetu praktyce zapobiegania ciąży. Kluczową informacją dla tego działu jest jednak fakt, iż zdaniem autorów, wyłącznie prawo wszystkich kobiet do kontrolowania wszelkich aspektów swojego zdrowia, w tym szczególnie do kontrolowania własnej płodności, stanowi podstawę uwłasnowolnienia.

Czwarty obszar porusza tematykę przemocy. Wymieniono trzy cele strategiczne: podejmowanie działań w celu eliminacji przemocy wobec kobiet, zlikwidowanie handlu kobietami i pomaganie ofiarom handlu i prostytucji. Autorzy ukazują rodzaje przemocy oraz określają jej źródło w historycznej nierówności sił między kobietami i mężczyznami, która to – ich zdaniem – doprowadziła do dyskryminacji, co stanowi barierę do awansu kobiet. Działania zalecane to m. in.: zapewnienie domów opieki, zapewnienie opieki psychologów, doradców oraz pomocy prawnej. Poszerzenie analizy źródeł i danych statystycznych o perspektywę kulturowej tożsamości płci szczególnie takich, które przez media są interpretowane, jako podsycające działania, ze względu na stereotypowe pojmowanie.

W obszarze konfliktu zbrojnego kluczowym czynnikiem ma być zapewnienie sytuacji pokoju i przestrzegania praw człowieka. Wyróżniono tu sześć celów strategicznych: zwiększenie udziału kobiet w rozwiązywaniu konfliktów na szczeblach decyzyjnych oraz ochranianie kobiet żyjących na terenach objętych konfliktami zbroj-

nym, zmniejszenie nadmiernych wydatków wojskowych i kontrolowanie dostępności broni, popieranie form rozwiązywania przemocy, które nie wymagają użycia jej oraz zmniejszenie naruszania praw człowieka w sytuacjach konfliktowych, a także: popieranie udziału kobiet w tworzeniu kultury pokoju, zapewnienie ochrony, pomocy i szkolenie dla uchodźczyń i innych kobiet przesiedlonych wymagających ochrony oraz zorganizowanie pomocy dla kobiet żyjących w koloniach oraz na obszarach podległej obcej władzy. Dla autorów dokumentu przeciwdziałanie konfliktom zbrojnym winno opierać się na wprowadzeniu aktywnej i widocznej „polityki perspektywy kulturowej tożsamości płci”, we wszystkich agendach prawa, aby móc przed podjęciem działań przeprowadzić analizę skutków. Określenie pojawia się siedem razy i stanowić ma fundament działań prokuratorów, sędziów, urzędników.

Obszar gospodarki wyłania sześć celów, wśród nich: popieranie ekonomicznych praw kobiet oraz ich niezależności, dostępu do zatrudnienia, odpowiednie warunki pracy i możliwość dysponowania zasobami gospodarczymi. Na tej płaszczyźnie zaleca się wprowadzenie ustaw promujących równy dostęp do pracy, wprowadzenie praw zakazujących dyskryminacji, podejmowanie działań w zakresie funkcji reprodukcyjnej kobiet i ich roli macierzyńskiej, prowadzenie rewizji systemu oraz popieranie strategii wrażliwych na kulturową tożsamość płci w celu ich uwłasnowolnienia na polu techniki, przedsiębiorczości i zarządzania. Kolejnymi celami są: ułatwienie kobietom równego dostępu do zasobów, zatrudnienia, rynków i handlu, zorganizowanie usług w zakresie biznesu, szkolenia, informacji, technologii oraz zwiększenie możliwości gospodarczych i rozszerzenie sieci handlowych. Wobec tych założeń zalecane są m. in.: eliminowanie praktyk odmawiania zatrudnienia ze względu na funkcje reprodukcyjne, promowanie równego podziału obowiązków rodzinnych w formie przepisów prawnych, zachęcanie do podejmowania urlopu macierzyńskiego przez ojców, zachęcanie do podejmowania pracy w nietradycyjnych zawodach, zachęcanie mężczyzn do pracy w obszarach sfeminizowanych. Działania promujące te założenia dostrzegamy na co dzień. To zmieniające się tendencje do zmiany statusu i ról: przesuwanie zachowań, zawodów, obowiązków tradycyjnie pojmowanych jako kobiece na mężczyzn i odwrotnie. Twórcy ujmują małżeństwo jako formę partnerstwa, jednocześnie wiedząc, że środowiska feministyczne opracowały program, w którego wymiarze praktycznej realizacji można zauważyć rozbudowującą się negację rodziny oraz tendencję do ukazywania jej jako aparatu ucisku. Postulaty feministek w

tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w teoriach Fryderyka Engelsa (1820-1895)²¹. Podobnie jak w poprzednich obszarach „z pomocą” ma przyjść analiza i włączenie perspektywy kulturowej tożsamości płci w zasadniczy nurt (*mainstreaming*) polityki.

Siódmy obszar porusza tematykę władzy. Wyróżnia on tylko dwa cele, jednocześnie część ta aż jedenaście razy odnosi swoje zalecenia do perspektywy kulturowej tożsamości płci (*gender*). Zaleca się podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu i pełnego udziału w strukturach władzy i podejmowaniu decyzji oraz zwiększenie możliwości udziału kobiet w podejmowaniu i pełnieniu ról przywódczych. Na poziomie władzy utrzymana ma być równowaga oraz wrażliwość z punktu widzenia perspektywy kulturowej tożsamości płci (*gender*). Działania te, wpisane w „marsz przez instytucje”, sprzyjają osiągnięciu postulatów, które dotychczas nie były możliwe do uzyskania na poziomie oddolnym. W tym kontekście korzenie działań na poziomie władzy sięgają teorii Antoniego Gramsciego (1891-1937), który w ramach walki z tradycją proponował przejęcie kontroli nad władzą, a w konsekwencji nad działaniami wynikającymi z tradycji. Formując zasadę „marszu przez instytucje” twierdził, że sukces będzie możliwy dopiero wówczas, gdy uformowane ideologicznie będzie choć jedno pokolenie. „Wystarczy tylko wyposażyć ich intelektualnie, zmienić mentalność i cierpliwie czekać chwili, kiedy dojdą do władzy i z własnej woli będą dostosowywać prawo do wpojonych im zasad” - pisał²².

Obszar ósmy porusza tematykę instytucjonalnych mechanizmów na rzecz awansu kobiet. Wyróżniono następujące cele strategiczne: stworzenie lub wzmocnienie mechanizmów krajowych i innych organów rządowych, włączenie perspektywy kulturowej tożsamości płci do wszystkich procesów ustawodawczych, strategii, programów, projektów o charakterze publicznym. W tej optyce zaleca m. in.: nałożenie na ministerstwa mandatowego obowiązku realizacji zaleceń, działanie na rzecz reformy prawa, organizowanie szkoleń z perspektywy *gender*. W tym celu nawołuje do powstania specjalnej instytucji działającej na rzecz awansu kobiet.

Dziewiąty obszar to wpisanie praw kobiet w prawa człowieka, argumentowane, jako podstawowe wolności. Warunkiem korzystania z tych wolności jest wyłącznie – zdaniem autorów – perspektywa *gender*. Zalecane promowanie i ochrona praw kobiet jako praw człowieka poprzez pełne wprowadzenie w życie wszystkich międzynarodowo-

²¹ Zob. F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*, <https://www.marxists.org/polski/marx-engels/1884/pochodzenie/>, dostęp w dniu: 29.05.2016 r.

²² M. Nykiel, *Pułapka gender...*, s. 65.

wych instrumentów ochrony praw człowieka, zapewnienie równości i niedyskryminowanie kobiet w prawie i w praktyce, oraz upowszechnianie elementarnej świadomości prawnej. Rządy nawołuje się także, do wprowadzenia do konstytucji i/lub wydania odpowiednich ustaw w celu zlikwidowania dyskryminacji ze względu na płeć, a także do podjęcia, „w trybie pilnym działań w celu zwalczania i zlikwidowania przemocy wobec kobiet, która jest naruszeniem praw człowieka, mającym źródło w szkodliwych tradycjach i zwyczajowych praktykach, przesądach kulturowych i ekstremizmie”²³.

Dziesiąty obszar uznaje środki masowego przekazu za wpływające na sprawy publiczne oraz indywidualne postawy i zachowania. Zdaniem autorów dokumentu wykazują one brak wrażliwości na *gender* i dlatego widoczne są niepowodzenia w zwalczaniu stereotypów z nią związanych. Celami są: zwiększenie udziału w decyzjach dotyczących środków masowego przekazu i nowych technik. W tym celu planowane jest powołanie grup obserwatorów mediów, które monitorowałyby programy i odbywały konsultacje, wpływały na rozwijanie programów służących podniesieniu świadomości na temat *Platformy Działania*. Tak, jak w poprzednich przypadkach, postuluje się szkolenie kadry w celu zwiększenia wrażliwości na *gender*, promowanie postaw w zakresie pozostałych celów poprzez kampanie reklamowe i programy telewizyjne oraz szkolenie ekspertów w zakresie wdrażania perspektywy kulturowej tożsamości płci (*gender*).

Przedostatni obszar porusza tematykę środowiska, podkreślając równocześnie jego współzależność z obszarem ubóstwa. Twórcy zarzucają, iż kobiety nie mają odpowiedniego uznania i poparcia w zakresie gospodarowania zasobami naturalnymi i ich ochrony. Celami są: włączenie w proces podejmowania decyzji w tym obszarze problematyki *gender* poprzez promowanie w środowiskach ludności rdzennej „prawidłowej” roli kobiet. Zaleceniem szczegółowym jest także m. in.: tworzenie - we współpracy z instytucjami akademickimi oraz miejscowymi pracownikami naukowo-badawczymi - baz danych, systemów informacji, monitoringu badań, wrażliwych na przytaczaną wielokrotnie perspektywę.

Ostatnim obszarem newralgicznym jest sytuacja dziewcząt. Poprzez zlikwidowanie dyskryminacji, negatywnych kulturowych postaw i praktyk, promowanie praw i podnoszenie świadomości na temat potrzeb i możliwości, a także likwidowanie dyskryminacji w kształceniu i podnoszeniu kwalifikacji oraz likwidowanie wyzysku ekonomicznego dzieci, zlikwidowanie przemocy, szerzenie dostępu do informacji spo-

²³Tamże, cel strategiczny I. 2. g.

lecznych, gospodarczych i wzmacnianie roli rodziny²⁴, w podnoszeniu statusu dziewczynek, ma się dokonać swoista ideologizacja.

Dwa ostatnie rozdziały dokumentu stanowią zarządzenia instytucjonalne i finansowe, ukazują one szczegółowe wytyczne realizacji celów na szczeblach krajowych i regionalnych.

Zakończenie

Konferencja odbyła się pod znakiem dyktatu środowisk feministycznych i braku możliwości konsensusu. Dlatego też na jej zakończenie „koalicja na rzecz rodziny” przeprowadziła ulotkę pod tytułem *Nie zgadzamy się*. Jej treść wyrażała sprzeciw wobec proponowanych rozwiązań, ukazując postulaty jako atak na wartości, kulturę, tradycje czy przekonania religijne znaczącej większości ludności świata. Sprzeciw wyrażony w ulotce ukazuje również przekonanie, że dokument nie okazuje szacunku dla godności człowieka, usiłuje niszczyć rodzinę, a także lekceważy małżeństwo. Zdaniem autorów dokument dewaluuje macierzyństwo, wspiera wynaturzone praktyki seksualne, promiskuityzm seksualny i promuje seks wśród młodzieży. Sprzeciw ten został jednak szybko stłumiony²⁵.

Warto nadmienić, iż cel, jaki feministki pragnęły osiągnąć stosując tą metodę, nie został w pełni osiągnięty. Aborcja nie została uznana za prawo człowieka. Dokumenty pekińskie nie opierały się na porozumieniu, gdyż napotkały zdecydowany opór ze strony Stolicy Apostolskiej oraz krajów o tradycji katolickiej i muzułmańskiej.

29 czerwca 1995 Jan Paweł II wystosował na IV Światową Konferencję list do kobiet „*A ciascuna di Voi*”. Poruszając w nim wątek „kobiecego geniuszu”²⁶ pisze: „Jestem jednak przekonany, że sekret szybkiego pokonania *drogi* dzielącej nas od pełnego poszanowania tożsamości kobiety nie polega jedynie na ujawnieniu, choć jest to konieczne, dyskryminacji i niesprawiedliwości, ale również i nade wszystko na opracowaniu konkretnego i światłego *programu rozwoju*, obejmującego wszystkie dziedziny życia kobiet, u którego podstaw leży *uświadomienie sobie przez wszystkich na nowo godności kobiety*. Do jej uznania, pomimo wielorakich uwarunkowań historycznych, wiedzie nas sam rozum, odczytujący prawo Boże wpisane w serce każdego człowieka. Nade wszystko

²⁴ Dokument określa, że nie może być ono sprzeczne z paragrafem 29, który określa m. in., że macierzyństwo – matkowanie i prokreacja – nie mogą być źródłem dyskryminacji ani ograniczać uczestnictwa w życiu społecznym. Podkreśla jednocześnie jak ważną rolę ma rodzina, jednakże ukazuje ją jako różnorodną w swojej formie.

²⁵ D. O’Leary, *The Gender Agenda: redefining equality*, Lafayette 1997, s. 203.

²⁶ A. Wuwer, „Geniusz kobiecy” w życiu społecznym – nota na marginesie „*Evangelium vitae*”, w: *Rodzina w trosce o życie – Kościół w trosce o rodzinę*, red. R. Buchta, Katowice 2010, s. 215-228.

jednak samo Słowo Boże pozwala nam odkryć podstawowe *uzasadnienia antropologiczne* godności kobiety, zawarte w zamyśle Bożym”²⁷.

Papieski apel pozostał niemal bez echa. Konferencja podkreśliła za to konieczność wywierania nacisku na rządy narodowe, aby zaszczerpić w poszczególnych krajach strategię „zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego”²⁸. Od 1995 roku obligatoryjną zasadą stało się włączanie problematyki płci do wszystkich podstawowych dziedzin życia społecznego (*gender mainstreaming*), stanowiąc tym samym podstawę unijnej strategii działań na rzecz równości płci. Miała ona dać początek masowemu procesowi uwłasnowolnienia kobiet. Od czasu konferencji pekińskiej Wspólnota Europejska zobowiązała się do mobilizacji wszystkich środków i nakierowała swoje działania na osiągnięcie równości płci, tym samym stała się ona punktem wyjścia, stosowania i monitorowania polityki unijnej²⁹. Międzynarodowe organizacje zajmujące się obroną praw człowieka tworzą interpretacje praw kobiet o charakterze ambiwalentnym. Niektóre z nich w sposób otwarty oświadczają, iż popierają prawa seksualne lesbijek, czy homoseksualistów, jednak w ich przekonaniu rozciągnięcie praw seksualnych i reprodukcyjnych na wszystkich ludzi jest celem samym w sobie i nie wymaga żadnego uzasadnienia. Taki sam rodzaj logiki obserwować możemy, gdy mowa jest o procesie uwłasnowolnienia.

Bibliografia:

- Engels F., *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*, (<https://www.marxists.org/polski/marks-engels/1884/pochodzenie>).
- Huxley A., *Nowy wszechświat*, Warszawa 1997.
- Kacprzak M., *Pułapki poprawności politycznej*, Radzymin 2012.
- Kowalak T., *Kobieta we współczesnym świecie*, Białystok 2006.
- Kuby G., *Globalna rewolucja seksualna*, Kraków 2012.
- Kuby G., *Rewolucja genderowa. Nowa ideologia seksualności*, Kraków 2007.
- Moir A., Jessel D., *Płeć mózgu. O prawdziwej różnicy między mężczyzną a kobietą*, Warszawa 2014.
- Nykiel M., *Pułapka gender. Karły kontra orły. Wojna cywilizacji*, Kraków 2014.
- O’Leary D., *The Gender Agenda: redefining equality*, Lafayette 1997.

²⁷ Jan Paweł II, *List do kobiet „A ciascuno di Voi”*. Na IV Światową Konferencję o Kobiecie w Pekinie, nr 6.

²⁸ G. Kuby, *Globalna rewolucja seksualna*, Kraków 2012..., s. 93.

²⁹ A. Paczeński, *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przełamanie stereotypu płci w polityce*, Wrocław 2006, s. 77.

Pacześniak A., *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przełamanie stereotypu płci w polityce*, Wrocław 2006.

Peeters M. A., *Globalizacja zachodniej rewolucji kulturowej*, Warszawa 2010.

Seweryniak H., *Wprowadzenie*, w: *Pułapki poprawności politycznej*, red. M. Kacprzak, Radzymin 2012.

Velle W., *Sex, Hormones and Behaviour in Animals and Man*, „Prospectives in Biology and Medicine” 1982 nr 25(2).

Wuwer A., „*Geniusz kobiecy*” w życiu społecznym – *nota na marginesie „Evangelium vitae”*, w: *Rodzina w trosce o życie – Kościół w trosce o rodzinę*, red. R. Buchta, Katowice 2010.

Nota o autorze:

Ilona Bartocha – doktorantka Nauk o rodzinie Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego. Autorka publikacji z obszaru asystentury i pracy z rodziną, problematyki rodzin, a także strategii politycznej gender mainstreaming oraz działań ONZ na rzecz awansu kobiet np. *Rodzina w sytuacji wielokulturowości, Asystentura rodziny wobec nowych form życia małżeńsko-rodzinnego*.

Unijna polityka integracji Romów a działania dyskryminacyjne rządu we Francji w latach 2010-2014

Streszczenie

Od lat nasilają się działania dyskryminujące mniejszość romską we Francji. Akty prawne przyjmowane przez Zgromadzenie Narodowe, m.in. Ustawa o imigracji, integracji i narodowości z 11 maja 2011 roku wyraźnie wskazują na zaostrzenie francuskiej polityki imigracyjnej, co jest niezgodne z prawodawstwem UE. Zgodnie z treścią ustawodawstwa unijnego, państwa nie mogą podejmować żadnych działań dyskryminacyjnych wobec mniejszości posiadających obywatelstwo UE. Celem artykułu jest zestawienie sytuacji Romów we Francji przy uwzględnieniu francuskiego prawodawstwa z decyzjami zapadającymi w strukturach UE. Francja mimo powierzchownej akceptacji działań UE na rzecz integracji Romów, prowadzi własną politykę, która ujawnia się przy dogłębnej analizie francuskich ustaw, których mało precyzyjne zapisy pozwalają na podejmowanie arbitralnych decyzji wobec Romów.

Słowa kluczowe: Romowie, dyskryminacja, polityka rządu, prawodawstwo unijne.

Summary:

For several years, actions discriminating against the Roma minority in France have been intensifying. Legal acts adopted by the National Assembly, including The Act on Immigration, Integration and Nationality of May 11, 2011 clearly indicates the tightening of the French immigration policy, which is incompatible with EU legislation. According to the EU legislation, states can't take any discriminatory actions against minorities with EU citizenship. The aim of the article is to compile the situation of Roma in France, taking into account French legislation with decisions taken in the EU structures. Despite the superficial acceptance of EU activities for Roma integration, France has its own policy, which is revealed by an in-depth analysis of French laws whose imprecise provisions allow arbitrary decisions to be taken against Roma.

Key words: Roma, discrimination, government policy, EU legislation.

Wprowadzenie

Identyfikacja aktualnej sytuacji Romów na obszarze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej stanowi niełatwe zadanie dla osób zajmujących się tym problemem ze względu na wiele czynników, do których należą m.in. różnice w postrzeganiu mniejszości romskiej przez państwa Europy Zachodniej, czyli państwa tzw. „starej Unii” a państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które dołączyły do Unii Europejskiej w 2004 roku oraz w 2007 roku. Wyraźne różnice kulturowe pomiędzy społeczeństwem europejskim a mniejszością romską również stanowią ważny problem. Mimo wieloletniej obecności w Europie, Romowie nadal uznawani są przez społeczeństwo europejskie za najbardziej negatywną mniejszość etniczną, postrzegani są przez stereotypowy obraz Cygana¹.

Przed przystąpieniem do UE państw Europy Środkowo-Wschodniej instytucje UE podjęły szereg działań na rzecz inkluzji oraz wsparcia społeczności romskiej w okresie przedakcesyjnym. Uruchomienie licznych programów na rzecz poprawy bytu Romów zamieszkujących wschodnią Europę nie zatrzymało masowych migracji do państw Europy Zachodniej. Przybycie do krajów zachodnioeuropejskich nadmiernej liczby Romów, mimo traktatowej swobody przemieszczania się po terytorium UE jej wszystkich obywateli, wywołało liczne kontrowersje oraz konflikty o charakterze politycznym, przed rozwiązaniem których postawiono instytucje UE.

Stan badań/ Przegląd literatury

Podstawowym źródłem informacji na temat poruszanego problemu są akty prawne wydawane przez Zgromadzenie Narodowe Francji oraz instytucje Unii Europejskiej. Do 2017 roku w Polsce nie powstało opracowanie w pełni ujmujące sytuację Romów w Europie, a w szczególności we Francji. Niemniej jednak istnieją monografie zawierające częściowe informacje na temat społeczności romskiej oraz unijnej polityki wobec Romów. Należą do nich w szczególności praca M. Szewczyka *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej* oraz publikacja S. Musiała *Muzułmanie we Francji – wybrane aspekty społeczno-polityczne*. Źródłem informacji są również strony internetowe m.in. dziennika ustaw czy francuskich gazet (*Le Monde, Le Figaro*).

¹ M. Szewczyk, *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Tarnów 2013, s. 24-36.

Położenie mniejszości romskiej we Francji w latach 2010-2014

Nieustannie narastające problemy pomiędzy mniejszościami etnicznymi i narodowymi są widoczne w wielu państwach Unii Europejskiej. Kwestia dyskryminacji Romów we Francji stanowi egzemplifikację problemu, jakim jest integracja mniejszości ze społeczeństwem danego państwa.

Francja, z racji zarówno swojej historii, jak i położenia geograficznego, jest atrakcyjnym miejscem do osiedlania się dla imigrantów. Jej społeczeństwo nazywane jest wielonarodowym i wielokulturowym, gdyż współżyją w nim przedstawiciele różnych ras oraz religii. W 2009 roku cudzoziemcy stanowili 5,8% całkowitej populacji Francji. Pośród migrujących nad Sekwanę największy odsetek stanowią obywatele Turcji, Rumunii, Maroka oraz Polski². Tymczasem francuskie prawo nie rozróżnia żadnego rodzaju mniejszości narodowych, etnicznych ani językowych. Obywatele są równi wobec siebie oraz przed prawem.

Podstawowym powodem podjęcia ożywionej dyskusji na arenie międzynarodowej oraz w instytucjach Unii Europejskiej na temat sytuacji Romów zamieszkujących terytorium Francji było wydanie decyzji przez francuski rząd, na mocy której zobowiązano ponad 8 tys. Romów pochodzących z Bułgarii i Rumunii do opuszczenia Francji. Wydarzenia z 2010 roku stanowiły ważny powód do podjęcia wzmożonej aktywności legislacyjnej UE, mającej na celu rozwiązanie problemu romskiego.

W zachowaniu rządu Francji wobec Romów skandal wywołało nie tylko usuwanie ich z kraju, ale przede wszystkim nadanie tym wydarzeniom wielkiego rozgłosu i wykorzystanie piętnowania całej grupy etnicznej do celów politycznych. Podczas sprawowania funkcji prezydenta Nicolas Sarkozy poprzez antyimigracyjną politykę oraz podkreślanie negatywnych cech Romów chciał odzyskać poparcie społeczeństwa francuskiego, które plasowało się w tamtym okresie na poziomie 30% (prawica przegrała wybory regionalne, Sarkozy próbował odzyskać poparcie poprzez powrót do haseł, dzięki którym udało mu się wygrać wybory prezydenckie w 2007 roku). W 2010 roku stereotypy o Romach dotyczące tego, że są oni niebezpieczni, trudnią się wyłącznie kradzieżą i przestępczością, stanowiły podstawę podjęcia przez rząd francuski działań, które miały na celu wysiedlenie Romów z terytorium Francji³.

² S. Musiał, *Muzułmanie we Francji – wybrane aspekty społeczno-polityczne*, Warszawa 2014, s. 25.

³ Sarkozy: *We Francji jest za dużo imigrantów*, <http://www.gazetaprawna.pl/amp/600572,sarkozy-we-francji-jest-za-duzo-imigrantow.html>.

Inny argument, który przemawiał za podjęciem przez władze Francji działań antyimigracyjnych wobec Romów stanowił brak unijnej strategii na rzecz integracji Romów, a także niezgodności przepisów krajowych z prawodawstwem UE. Komisja Europejska oraz Parlament uznali, że Francja złamała prawa obywateli UE. W związku z tym ograniczono deportacje, oficjalnie zaprzestano prowadzenia działań mających na celu wydalenie obywateli UE romskiego pochodzenia, jednak francuska policja nadal prowadziła akcje likwidacji osiedli romskich.

Było to spowodowane między innymi niedostosowaniem przepisów prawa krajowego do unijnych wytycznych w prowadzeniu polityki wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Przykładem ustawy, która budziła liczne kontrowersje wśród członków Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego była Ustawa o imigracji, integracji oraz narodowości (*Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*). Wzmiankowany akt prawny został przyjęty 11 maja 2011 roku, a wszedł w życie 16 czerwca 2011 roku. Projektodawcą był Eric Besson, który przedstawił go Zgromadzeniu Narodowemu 31 marca 2010 roku⁴. Był to siódmy, począwszy od 2002 roku, akt prawny zmieniający przepisy dotyczące imigrantów. Ustawa wprowadziła zmiany do obowiązujących *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (Kodeks wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa do azylu)⁵ i *Code civil* (Kodeks cywilny). Od samego początku ustawa budziła liczne kontrowersje z uwagi na wyraźne zaostrzenie polityki migracyjnej Francji⁶.

Na nierówne traktowanie Romów uwagę zwróciła Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji. Zarzuciła ona Francji stosowanie wobec Romów bardziej rygorystycznych sankcji niż zawarte w powyżej przywołanej ustawie. Wskazała również na zbyt małą liczbę miejsc, w których było możliwe zatrzymanie się. Także Europejskie Centrum Praw Romów wskazało na brak konsultacji z Romami (podczas, gdy jest o nich mowa w tej ustawie) oraz doprowadzenia do segregacji ludności, co może pociągać za sobą zachowania rasistowskie⁷. Zarówno Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, jak i Europejskie Centrum Praw Romów domagały się od rządu francu-

⁴ *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>.

⁵ X. Vendendriessche, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et droit d'asile*, Paris (2011), s. XVII-XXX.

⁶ A. Trylińska, *Sytuacja Romów we Francji w świetle nowej ustawy dotyczącej imigracji, integracji i narodowości*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, red. A. Frąckowiak-Adamska, A. Śledzińska-Simon, Wrocław 2011, s. 177.

⁷ M. Koss-Goryszewska, *Polska polityka antydyskryminacyjna wobec mniejszości narodowych, etnicznych i rasowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 8.

skiego, aby zrobić więcej dla Romów pochodzących z Rumunii i innych krajów Europy Wschodniej⁸.

Ważnym dokumentem przyjętym przez Komisję Europejską są Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku⁹. Państwa członkowskie zostały zobowiązane przez Komisję Europejską do dostarczenia krajowych strategii integracji Romów na początku 2012 roku¹⁰. Według informacji przekazanych w 2013 roku przez Ministra Spraw Wewnętrznych Francji Manuela Vallsa na terenie Francji w lipcu 2013 roku istniało około 400 obozowisk romskich, z czego 2/3 znajdowało się w regionie Île-de-France.

Eksmisje romskich obozowisk są bezpośrednim wynikiem decyzji sądu. Następnie merowie, którzy powołują się na decyzje organu sprawiedliwości przy pomocy funkcjonariuszy policji dokonują eksmisji. W raporcie z 2013 roku Amnesty International poinformowała, że liczba eksmisji wzrasta i osiągnęła najwyższą wartość w 2012 roku oraz latem 2013 roku. Organizacja humanitarna w oparciu o dane przekazane przez francuską Ligę Praw Człowieka (*La Ligue des droits de l'Homme*) oraz Europejskie Centrum Praw Romów podała do publicznej wiadomości, że w 2012 roku 11 982 imigrantów romskich wypędzono z miejsc, w których się osiedlili. Proceder ten dramatycznie wzrósł w pierwszym kwartale 2013 roku, kiedy liczba wypędzonych Romów wzrosła do 10 174 w ciągu sześciu miesięcy.

Wkrótce po przejęciu władzy prezydenckiej przez socjalistę, François Hollande'a rząd dnia 26 sierpnia 2012 roku wydał okólnik, który miał umożliwić zakończenie brutalnych ewakuacji Romów z nielegalnych obozowisk na rzecz rozwiązań pokojowych, w tym przeniesień do miejsc przygotowanych dla ludności romskiej. Mimo obietnic składanych przez Hollande'a podczas kampanii wyborczej, socjaliście nie udało się całkowicie zerwać z polityką antyimigracyjną promowaną przez jego poprzednika – Nicolasa Sarkozy'ego. Do rozwiązania problemu nadmiernej migracji Romów częściej stosowano narzędzia bezprawne niż oferowano wcześniej obiecywane wsparcie. W rzeczywistości tylko niektórzy merowie stosowali się do przestrzegania okólnika,

⁸ Krajowa Komisja Konsultacyjna ds. Praw Człowieka, *Etude et proposition sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, tekst przyjęty na Zgromadzeniu Plenarnym 7 kwietnia 2008 roku, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/08.02.07_etude_sur_la_situation_des_roms_et_des_gens_du_voyage_en_france.pdf.

⁹ M. Dawson, E. Muir, *Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma*, CMLR 2011, 48/3, s. 751.

¹⁰ Komisja Europejska, *Ramy UE dla Strategii Krajowej Integracji Romów*, COM (2011) 173, http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/com2011_173_en.pdf.

proponując Romom zamiast deportacji przekwaterowania. Według statystyk opublikowanych przez Ligę Praw Człowieka w drugim kwartale 2013 roku na 40 prób wysiedlenia Romów zmianę miejsca zamieszkania zaproponowano wyłącznie 16 rodzinom¹¹.

W związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii w 2007 roku za pomocą rozwiązań przejściowych przewidzianych dla nowych członków na okres maksymalnie 7 lat od daty przystąpienia do struktur UE ich obywatele mogą swobodnie wjechać do Francji bez żadnych formalności i pozostać tam przez 3 miesiące bez konieczności wykazania prowadzenia działalności. Po upływie 3 miesięcy Romowie zobowiązani są do podjęcia pracy, kontynuowania nauki na studiach lub do wykazania posiadania wystarczających środków do życia oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Należy jednak podkreślić, że istnieje możliwość wydalenia z kraju imigrantów, którzy zakłócają porządek publiczny, bądź nadmiernie obciążają budżet państwa w związku z pobieranymi zapomogami.

Manuel Valls, opowiadając się za powrotem Romów do Rumunii oraz Bułgarii, zaczął wdrażać własny program rozwiązania „problemu romskiego”, który był niezgodny ze wcześniejszymi deklaracjami socjalistów o integracji Romów z pozostałymi mieszkańcami Francji. Działania ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych Francji zaniepokoiły również Komisję Europejską, która we wrześniu 2013 roku ponownie wydała oświadczenie o tym, że Romowie, podobnie jak pozostali obywatele Unii Europejskiej mogą korzystać ze swobody przemieszczania się we wszystkich państwach członkowskich UE i pobytu w kraju innym niż kraj pochodzenia.

Romski dylemat Unii Europejskiej

Zagadnienie międzynarodowych ruchów wędrownych jest obecne w świecie nauki od wielu lat, jednak w ostatnich latach kwestia ta nabrała szczególnego znaczenia. Przyczyną zainteresowania tematem migracji jest zmiana jej charakteru. Powszechne jest przekonanie o uwarunkowaniu ruchów ludności postępującym procesem globalizacji. Do najistotniejszych cech globalizacji zalicza się: rozwój ponadnarodowych rynków finansowych, zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych oraz wielka skala międzynarodowego przepływu ludności¹².

¹¹ Parlament Europejski (2011) *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 roku w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej*, (Dz. Urz. UE seria C 308 E).

¹² M.M. Suarez-Orozco, C. Suarez-Orozco, D. Qin-Hilliard, *Series introduction*, w: *Interdisciplinary Perspective on the New Immigration*, red. M. M. Suarez-Orozco, C. Suarez-Orozco, D. Qin-Hilliard, New York 2001, s. 8.

U podłoża masowej migracji leżą nieustannie pogłębiające się różnice demograficzne, ekonomiczne oraz społeczne pomiędzy krajami wysoko i nisko rozwiniętymi, czy też Zachodem i Wschodem. Jednak same ekonomiczne, demograficzne i społeczne różnice pomiędzy krajami wysoko i słabo rozwiniętymi nie stanowią wystarczającego bodźca do migracji. Podstawowe znaczenie mają silne wzajemne zależności, zwłaszcza społeczne i ekonomiczne, jakie w dobie procesów globalizacyjnych powstają pomiędzy poszczególnymi społeczeństwami. Z perspektywy imigrantów korzystniejsze jest czasowe bezrobocie w zamożnym kraju niż ponura wegetacja w dotychczasowym miejscu zamieszkania¹³.

Jednym z aktualnych problemów współczesnego świata są ruchy migracyjne. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej w roku 2004 oraz 2007 wzbogacił się etniczny pejzaż UE. Największą niepaństwową grupą etniczną zamieszkującą współczesną Europę są Romowie. *Romowie* to powszechnie używany termin w dokumentacji organizacji międzynarodowych, w tym UE. W związku z dużą różnorodnością wewnętrzną Romów, termin ten bywa używany jako zbiorcze określenie przedstawicieli odrębnych grup, które łączą wspólne korzenie, takich jak Romowie, Sinti, Kale, Aszkalowie oraz *travellersigensduvoyage*¹⁴. Polityczna poprawność wymaga, aby nie używać słowa „Cygan” mimo, że jest ono najbardziej pojemne semantycznie. Wymienione grupy łączy wspólne pochodzenie oraz silna tożsamość romska.

Od momentu rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie, większość europejskich Romów zamieszkuje tereny Unii. Szacuje się, że na terenie Europy zamieszkuje 12-14 milionów Romów, jednak podanie dokładnych danych jest niemożliwe w związku z nieustannym przemieszczaniem się mniejszości romskiej oraz z częstym ukrywaniem swego pochodzenia przez Romów¹⁵.

Romowie zamieszkujący na terenie państw Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły w roku 2004 oraz w 2007 do UE, na mocy przepisów zawartych w Kartie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz dyrektywy 2004/38/WE nabyli obywatelstwo unijne i uzyskali prawo do osiedlania się na terenie każdego państwa członkowskiego¹⁶.

¹³S. Castles, *Ethnicity and globalization*, London 2000, s. 81-82.

¹⁴M. Szewczyk, *Unia Europejska...*, s. 21.

¹⁵E. Chromiec, *Spoleczność romska w Polsce a szanse integracji społecznej*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, red. A. Frąckowiak-Adamska, A. Sledzińska-Simon, Wrocław 2011, s. 92.

¹⁶Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG,

Zgodnie z treścią ustawodawstwa unijnego państwa nie mogą podejmować działań mających na celu deportację Romów oraz innych mniejszości etnicznych, posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej. Ustawodawstwo unijne zabrania dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne¹⁷.

Dyskryminacja, jakiej doświadczają obecnie Romowie jest jedną z najstarszych i najbardziej rozpowszechnionych form dyskryminacji etnicznej, rasowej i narodowościowej w Europie¹⁸. Współczesna historia Romów stanowi kontynuację wrogości, dyskryminacji i prześladowań ludności romskiej od czasów osiedlenia ich przodków na terytorium państw europejskich. Mimo istnienia międzynarodowych mechanizmów ochrony praw jednostek i mniejszości w ramach Narodów Zjednoczonych, OBWE czy Rady Europy, nie udało się całkowicie wyrugować prawodawstwa oraz praktyk, które są skierowane przeciwko mniejszości romskiej¹⁹.

Do najpoważniejszych przejawów dyskryminacji na tle rasowym, etnicznym i narodowościowym wobec mniejszości romskiej należy wieloaspektowa marginalizacja, wykluczenie społeczne oraz przestępstwa nienawiści. W wymiarze terytorialnym problemy te dotyczyły w szczególności państw Europy Środkowo-Wschodniej. Od poszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie doszło do europeizacji dylematu romskiego, ponieważ wiele grup romskich zdecydowało się na migrację do państw Europy Zachodniej, poszukując lepszych warunków socjalno-bytowych²⁰.

Z perspektywy Unii Europejskiej najlepsze efekty poprawy sytuacji Romów można osiągnąć poprzez ich integrację ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego. Zmianie uległo również twarde stanowisko Romów, zgodnie z którym nie ma możliwości integracji pomiędzy mniejszością romską i społeczeństwem europejskim ze względu na znaczące różnice kulturowe. Obecnie coraz częściej Romowie dostrzegają potrzebę integracji ze współczesnym społeczeństwem, przy jednoczesnym poczuciu odmienności²¹.

68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004.

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 roku w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE seria C 308 E z 20.10.2011 r., s. 76.

¹⁸ M. Dawson, E. Muir, *Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma*, CMLR 2011, 48/3, s. 751.

¹⁹ A. Krasnowolski, *Cyganie/Romowie w Polsce i w Europie: wybrane problemy historii i współczesności*, Warszawa 2012, s. 15.

²⁰ S. Castles, *Ethnicity and globalization*, London 2000, s. 81-82.

²¹ A. Fraser, *Dzieje Cyganów*, Warszawa 2001, s. 225.

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej społeczność romska jest podatna na akty dyskryminacji etnicznej i wykluczenie społeczne, które są konsekwencją szeregu czynników wynikających z historii, procesów politycznych i społecznych oraz kultury romskiej.

Objęcie granicami Unii Europejskiej większości europejskich Romów, w połączeniu z innymi celami polityki prowadzonej przez UE na rzecz integracji mniejszości etnicznych ze społecznościami państw członkowskich UE wpłynęło na ukształtowanie unijnej polityki wobec integracji Romów.

Dylemat romski oraz zagadnienie mniejszości narodowych nie znajdowało się w sferze zainteresowań wspólnot europejskich w początkowych stadiach integracji. Pierwsza faza kształtowania wspólnej polityki wobec Romów miała przede wszystkim charakter „zewnętrzny”, polegający głównie na wywieraniu wpływu na państwa pozostające jeszcze poza wspólnotą. Szczególną rolę odegrała Komisja Europejska, która dzięki kryteriom kopenhaskim oraz instrumentom finansowym przeznaczonym dla państw kandydujących wpłynęła na poprawę sytuacji Romów²².

Dnia 16 września 2008 roku odbył się w Brukseli pierwszy europejski szczyt w sprawie Romów, na którym spotkali się przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, agencji praw podstawowych oraz organizacji romskich. Dyskutowano na temat poprawy sytuacji Romów. W kwietniu 2010 roku zorganizowano w Kordobie drugi europejski szczyt w sprawie Romów. Podczas obrad Komisja Europejska zaprezentowała średnioterminowy program integracji Romów, który obejmował: uruchomienie funduszy strukturalnych celem wsparcia integracji Romów, w tym środki z Europejskiego Funduszu Społecznego; uwzględniono kwestię Romów we wszystkich dziedzinach unijnej polityki; zadeklarowano pełne wykorzystanie potencjału społeczności Romów.

Wiosną 2011 roku Komisja Europejska przyjęła nowe ramy integracji społeczności romskich ze społecznościami państw członkowskich UE. Ważnym dokumentem przyjętym przez Komisję Europejską są Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku²³. Państwa członkowskie zostały zobowiązane przez Komisję Europejską do dostarczenia krajowych strategii integracji Romów na początku 2012 roku. Przyjęcie ram strategii integracji społeczności romskiej było odpowiedzią na wydarzenia, jakie miały miejsce w 2010 roku we Francji. We francuskiej strategii znała-

²² M. Koss-Goryszewska, *Polska polityka antydyskryminacyjna wobec mniejszości narodowych, etnicznych i rasowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 8.

²³ Komisja Europejska, *Ramy UE dla Strategii Krajowej Integracji Romów*, COM (2011) 173, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/com2011_173_en.pdf.

zło się zapewnienie o dostarczeniu środków niezbędnych do ukończenia co najmniej szkoły podstawowej przez romskie dzieci, działanie na rzecz ograniczenia zjawiska porzucania nauki na etapie szkoły ponadpodstawowej, konkretne cele służące zmniejszeniu nierówności w sferze zatrudnienia, dostęp do mikrokredytów, zmniejszenie różnic w dostępie do opieki zdrowotnej, dostęp zwłaszcza dla kobiet i dzieci do dobrej opieki medycznej, zaspokajanie potrzeb społeczności nieprowadzących osiadłego trybu życia.

W celu przestrzegania przyjętych w krajowych strategiach zobowiązań Komisja Europejska wysłała do każdego z krajów członkowskich obserwatora unijnego, który miał stać na straży prawidłowości w wykonywaniu przepisów prawa krajowego i unijnego.

Działania na rzecz poprawy sytuacji Romów były podejmowane również przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W listopadzie 2012 roku odbyły się obrady EKES, podczas których zarekomendowano skuteczniejsze zwalczanie dyskryminacji w miejsce czynności integracyjnych, które wiążą się z większym prawdopodobieństwem niepowodzeń.

Stanowcze stanowisko w kwestii zapewnienia Romom podstawowych praw zajęła Viviane Reding – wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej oraz Komisarz UE ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa.

Ciekawą inicjatywą na skalę europejską zaplanowaną na lata 2005-2015 była tzw. Dekada na rzecz Romów. Program powstał z inicjatywy Bułgarii, Chorwacji, Czarnogóry, Czech, Macedonii, Rumunii, Serbii, Słowacji oraz Węgier. Głównym celem przedsięwzięcia były działania mające na celu poprawę sytuacji Romów, obejmujące następujące obszary: edukacja, zdrowie, zatrudnienie oraz warunki mieszkaniowe.

Zakończenie

W związku z nieustannie pogłębiającym się procesem globalizacji, który prowadzi do coraz większej współzależności i integracji państw, mamy coraz bardziej do czynienia z nierównością społeczną. Integracja państw europejskich przyniosła wiele korzyści, w tym finansowych państwom członkowskim. Często negatywne skutki integracji są pomijane. Jednym ze skutków ubocznych integracji są migracje ludności. Francja jest jednym z państw, które borykają się z problemem imigracji. Nieakceptowaną przez społeczeństwo francuskie mniejszością etniczną są Romowie, którzy na terytorium Francji tworzą tzw. obozy romskie. Sytuacja społeczna Romów jest bardzo trudna. Francja pod względem prawnym nie była przygotowana na przyjęcie Romów po wejściu państw Eu-

ropy Środkowo-Wschodniej w struktury UE. Francuskie i unijne prawodawstwo w kwestii Romów nie było ujednolicone, występowały rażące sprzeczności, które należało usunąć. Po przyjęciu krajowych strategii wobec Romów można mówić o unijnej polityce przeciwko dyskryminacji Romów, która ma na celu poprawę ich sytuacji społecznej²⁴.

Bibliografia:

Castles S., *Ethnicity and globalization*, London 2000, s. 81-82.

Chromiec E., *Spółeczność romska w Polsce a szanse integracji społecznej*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, red. A. Frąckowiak-Adamska, A. Sledzińska-Simon, Wrocław 2011.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, artykuł L111-1, ord. Nr 2004-1248 z dnia 24 listopada 2004 ze zm. - J.O. „Lois et Décrets” z 25.11.2004 r. nr 0274.

Dawson M., Muir E., *Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma*, CMLR 2011, 48/3, s. 751.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004.

Fraser A., *Dzieje Cyganów*, Warszawa (2001), s. 225.

Komisja Europejska, *Ramy UE dla Strategii Krajowej Integracji Romów*, COM (2011) 173.

Koss-Goryszewska M., *Polska polityka antydyskryminacyjna wobec mniejszości narodowych, etnicznych i rasowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Krajowa Komisja Konsultacyjna ds. Praw Człowieka, *Etude et proposition sur la situation des Roms et des gensduvoyage en France*, tekst przyjęty na Zgromadzeniu Plenarnym 7 kwietnia 2008 roku, [online:] http://www.cncdh.fr/sites/default/files/08.02.07_etude_sur_la_situation_des_roms_et_des_gens_du_voyage_en_france.pdf.

²⁴Komisja Europejska, *Ramy UE na rzecz Strategii Krajowej Integracji Romów do roku 2020*, COM (2011) 173, s. 9

Krasnowolski A., *Cyganie / Romowie w Polsce i w Europie: wybrane problemy historii i współczesności*, Warszawa 2012.

Parlament Europejski (2011) *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 roku w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE seria C 308 E.

Szewczyk M., *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Tarnów 2013.

Trylińska A., *Sytuacja Romów we Francji w świetle nowej ustawy dotyczącej imigracji, integracji i narodowości*, w: *Sytuacja prawna i społeczna Romów w Europie*, red. A. Frąckowiak-Adamska, A. Sledzińska-Simon, Wrocław 2011.

Vendendriessche X., *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et droit d'asile*, Paris 2011.

Nota o autorze:

Mgr Ilona Rytel-Baniak, doktorantka w Zakładzie Teorii Polityki i Metodologii Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członkini Naukowego Studenckiego Koła Samorządowców. Zainteresowania badawcze oscylują wokół polityki Francji wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej, polityki migracyjnej Francji oraz samorządu miasta Paryż. Przygotowuję rozprawę doktorską pt. *Polityka Francji wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego (2007-2012)*.