

Polityka bezpieczeństwa. Wokół starych i nowych dylematów

Pod redakcją:
Marcina Chełminiaka
Wojciecha Kotowicza

Olsztyn 2019

Recenzent:
dr hab. Waldemar Tomaszewski

ISBN 978-83-66259-19-5

Wydawca
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w
Olsztynie

SPIS TREŚCI

Sylwia Piotrowska, <i>Derogacja postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w czasie konfliktu zbrojnego</i>	5
Krystyna Joanna Świdzińska, <i>Bezpieczeństwo energetyczne w kontekście odnawialnych źródeł energii</i>	19
Wojciech Kotowicz, <i>Spółeczno-gospodarcze bariery zrównoważonego rozwoju Zalewu Wiślanego w kontekście bezpieczeństwa środowiskowego</i>	31
Mateusz Tubisz, <i>Skuteczność sankcji ekonomicznych jako element gwarancji bezpieczeństwa państwa</i>	59
Marta Szulińska, <i>Wojna informacyjna jako cyberzagrożenie w środowisku bezpieczeństwa</i>	69
Adriana Jarząbek, <i>Bezpieczeństwo narodowe w świetle epidemii i pandemii</i>	78
Maciej Kasprzyk, <i>Wybrane aspekty interpretowania i analizowania zjawiska terroryzmu za pomocą filozoficznego warsztatu badawczego</i>	89
Anna Kazaniecka, <i>Funkcjonariusze Służby Więziennej jako grupa zawodowa</i>	97
Wojciech Kotowicz, <i>Obwód kaliningradzki w stosunkach międzynarodowych</i>	108
Marcin Kazimierczuk, <i>Związki zawodowe jako element społeczeństwa obywatelskiego</i>	116
Paulina Magda Zackiewicz, Marta Suchocka, <i>Cyberterroryzm współczesnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa</i>	135

Sylwia Piotrowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Derogacja postanowień Europejskiej Konwencji Praw
Człowieka w czasie konfliktu zbrojnego**

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości zawieszenia praw bądź wolności człowieka w sytuacji zaistniałego stanu zagrożenia, jakim jest konflikt zbrojny. Biorąc pod uwagę fundamentalne znaczenie praw człowieka, które w stanach nadzwyczajnych wymagają szczególnej ochrony, poruszana tematyka jest niezwykle istotna. Możliwość całościowego bądź częściowego wyłączenia stosowania praw człowieka poprzez zastosowanie klauzuli derogacyjnej, zwłaszcza w stanach zagrożenia, upoważnia Państwo-Stronę do uchylenia określonych przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Należy jednak zaznaczyć, że formułuje również względem państwa szereg obowiązków formalnych. Tłem dla powadzonych rozważań jest konflikt gruzińsko-rosyjski w Osetii Południowej, w którym w skutek zaistniałego konfliktu doszło do naruszenia podstawowych praw człowieka będących w konsekwencji przedmiotem wniesionych skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – podstawowe informacje

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ została przyjęta w dniu 4 listopada 1950 roku w Rzymie. Jest jednym z najważniejszych dokumentów prawnych Rady Europy. Konwencja zawiera gwarancje nie tylko praw osobistych, obywatelskich, politycznych ale także tworzy skuteczny mechanizm ich kontroli. Mechanizm ten oprócz instytucji skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu także dotyczy monitorowania implementacji wyroków przez Komitet Ministrów. Przepisy Konwencji muszą być stosowane zgodnie ze standardami ustanowionymi przez Trybunał. Z uwagi na to, że standardy te podlegają ciągłej ewolucji konwencja jest uznawana za „żywy dokument”, który odzwierciedla postęp oraz zmiany jakie zachodzą we współczesnym świecie².

Państwa założycielskie Rady Europy przy tworzeniu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uznały, iż celem priorytetowym jest ujęcie w niej podstawowych kanonów praw człowieka. Jednocześnie przyjęły jednak możliwość modyfikacji ich stosowania w sytuacji, gdy zagrożony jest byt organizacji państwowej. Rozwiązaniem tej kwestii było zaczerpnięcie z prawa krajowego tzw. klauzuli derogacyjnej. Należy podkreślić, iż derogacja jest mechanizmem ochronnym, stanowiącym tym samym odpowiednik prawa do samoobrony. Przez zawieszenie praw traktatowych możliwe jest uniknięcie chaosu jaki wiąże się z funkcjonowaniem państwa na skutek wprowadzonych stanów nadzwyczajnych. Co jest istotne w przypadku klauzuli derogacyjnej, iż skorzystanie z niej jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem państwa. Istotny jest w tej sytuacji

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

² M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 15-16.

tzw. margines swobody państwa, który oznacza że uznanie przez państwo dotychczasowo zastosowanych metod za wystarczające, skutkuje tym, iż przepisy Konwencji nie znajdą wówczas zastosowania³.

Materialne przesłanki zastosowania klauzuli derogacyjnej

Klauzula derogacyjna, przyjęta w Konwencji Europejskiej, została usytuowana w rozdziale I, tj. Prawa i wolności. Artykuł 15 ust. 1 konwencji, dotyczący klauzuli derogacyjnej, stanowi iż „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji w zakresie odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”⁴.

Należy zaznaczyć, iż przepis ma dwojaki charakter. Choć upoważnia państwo-stronę do uchylenia przepisów konwencji, jednocześnie formułuje określone obowiązki formalne. Treść artykułu nawiązuje do art. 17 i 18 konwencji, które nakładają na państwo obowiązek korzystania z praw traktatowych w dobrej wierze i we właściwym zakresie. Klauzula derogacyjna daje przede wszystkim możliwość całkowitego lub częściowego zawieszenia określonych praw lub wolności w sytuacji przejściowego zagrożenia celem uniknięcia bądź usunięcia skutków jakie zaistniały w następstwie stanów nadzwyczajnych, np. konfliktów zbrojnych⁵.

³ B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008, s. 61.

⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, otwarta do podpisu 4 listopad 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284, art. 15 ust. 1.

⁵ B. Latos, s. 62-63.

Niebezpieczeństwo publiczne

Zgodnie z przytoczonym art. 15 ust. 1 Konwencji zaistnienie okoliczności „wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” jest pierwszym z warunków umożliwiających zastosowanie klauzuli derogacyjnej. Przesłanka ta wiąże się z utrwalonym poglądem w literaturze, iż odzwierciedla ona zasadę nadzwyczajnego zagrożenia, czyli *principle of exceptional threat*. W przeciwieństwie do przesłanki wojny, określenie zakresu niebezpieczeństwa publicznego jest niezwykle trudne. Przyjmuje się, że należy wiązać je przede wszystkim z przemianami politycznymi czy też próbami ich przeprowadzenia, a nawet klęskami naturalnymi⁶.

Na tle zaistniałych rozbieżności należy przywołać regułę wyjściową dotyczącą analizy zastosowania klauzuli derogacyjnej sformułowanej przez Komisję Praw Człowieka⁷ w tzw. pierwszej sprawie cypryjskiej⁸. Jest pierwszą ze spraw, w której pozwany rząd powołał się na klauzulę derogacyjną. Według Komisji państwo dokonując oceny zaistniałego niebezpieczeństwa publicznego dysponuje marginesem oceny danej sytuacji, która oznacza dyskrejonalność władz państwowych przy stosowaniu postanowień Konwencji. Nie użyto sformułowania „margines swobody uznania”. Podkreślono jednak, że skorzystanie przez państwo z dyskrejacji może oznaczać materię dotyczącą węższego

⁶ T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 49-50.

⁷ Przed reformą mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wprowadzonych Protokołem Nr 11 z 1 listopada 1998 roku, funkcjonowały dwa organy orzekające, a mianowicie Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Europejska Komisja Praw Człowieka. Swoją działalność Komisja zakończyła 31 października 1999 roku; Szerzej: A. Rzepliński, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Historia i działalność*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10, s. 127-128.

⁸ Wyrok z 7 maja 1956 roku *Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 176/56; Szerzej: Raport Komisji Praw Człowieka z 26 września 1956 w sprawie cypryjskiej.

zakresu dopuszczalnych decyzji, jak również tą niepodlegającą jakimkolwiek badaniom⁹.

Definicję pojęcia „niebezpieczeństwo publiczne” sformułowano w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*¹⁰ zgodnie, z którą jest to „sytuacja kryzysowa lub niebezpieczeństwo wyjątkowe i bezpośrednio dotyczące całej populacji i stanowiące zagrożenie dla zorganizowanego życia społeczności tworzącej państwo”¹¹. Natomiast doprecyzowaniem tej definicji jest orzeczenie w sprawie *Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji*¹², w którym Komisja Praw Człowieka określiła podstawowe cechy składające się na sytuację „innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”, zaznaczając, że „ 1) musi ono być aktualne albo bezpośrednio zagrażające, 2) jego skutki muszą dotyczyć całego narodu, 3) niebezpieczeństwo musi zagrażać dalszemu, zorganizowanemu życiu społeczeństwa, 4) musi być ono wyjątkowe, tzn. wymagać zastosowania nadzwyczajnych środków”¹³.

Należy stwierdzić, że w większości wymienione powyżej warunki były przedmiotem wcześniejszych wyroków zarówno Komisji Praw Człowieka, jak też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Precedensem w powołaniu się na klauzulę derogacyjną jest jednak sprawa grecka, kładąca jednocześnie, w bezpośredni sposób, nacisk na tymczasowe zastosowanie derogacji.

Zakres zastosowanych środków nadzwyczajnych

⁹ A. Wiśniewski, *Uwagi o zastosowaniu koncepcji marginesu oceny w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 334-335.

¹⁰ Wyrok z 1 lipca 1961 r. w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*, nr skargi 332/57.

¹¹ Tamże.

¹² Wyrok z 24 stycznia 1968 w sprawie *Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji*, nr skargi 3321-4/67.

¹³ A. Płoszka, *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dok=3d5bdf107de596ce77e8ce48a61b585f52bbb61d-d3>, [dostęp: 18.06.2018].

Kolejnym kluczowym warunkiem legalności zastosowania przez państwo klauzuli derogacyjnej jest wymóg adekwatności podjętych środków celem ochrony społeczeństwa w odniesieniu do zaistniałej sytuacji. Przesłanka ta stanowi granicę skorzystania z derogacji. Należy zaznaczyć, że ma ona zastosowanie w przypadku gdy analiza wykazała wystąpienie pierwszej przesłanki, czyli „wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. W sprawie *Lawless* został potwierdzony powyższy podział kompetencji. Przyjęto założenie, że rząd dokonując wyboru ma tę możliwość, aby w lepszym stopniu przeanalizować, a przede wszystkim też poznać fakty i w konsekwencji rozważyć zastosowanie różnych możliwych form działania¹⁴. Swoboda decyzji państwa została potwierdzona w sprawie *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹⁵, a dokładniej w Raporcie Komisji Praw Człowieka z 25 stycznia 1976 roku.

Określenie odpowiedniego zakresu zastosowania środków jest związane z zasadą proporcjonalności i tymczasowości, co jest podkreślane w doktrynie. Oznacza to, że zakres derogacji, a więc jej stopień i czas trwania, musi korespondować z powagą niebezpieczeństwa. Zachodzące zmiany muszą w konsekwencji wiązać się z możliwością jej modyfikowania. Natomiast stopień oceniany przez pryzmat ilości i powagi praw ograniczonych bądź też uchylonych. Nałożenie na państwo obowiązku przestrzegania wymogów sytuacji kieruje ponadto obowiązkiem podejmowania działań w dobrej wierze. Zwraca się uwagę, aby korzystanie z art. 15 Konwencji było determinowane koniecznością a nie natomiast subiektywnym stanowiskiem rządu¹⁶.

¹⁴ B. Latos, dz. cyt., s. 83-84.

¹⁵ Wyrok z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 5310/71.

¹⁶ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 26 września 1958 r. w sprawie cypryjskiej, s. 390-391.

Zakres czasowy obowiązywania klauzuli derogacyjnej

Aspekt czasowy zastosowania klauzuli derogacyjnej jest ściśle powiązany z przesłankami składającymi się na charakter niebezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z opinią Komisji w sprawie *Lawless* wymóg „bezpośredniości” niebezpieczeństwa publicznego implikuje ramy czasowe stosowania wyłączenia praw człowieka przez klauzulę. Mianowicie oznacza to, że zgodnie z art. 15 Konwencji dopóki istnieje zagrożenie jest ona uzasadniona i legalna¹⁷.

Zgodność z innymi normami prawa międzynarodowego

Ostatecznym kryterium materialnej legalności podejmowanych przez państwo środków nadzwyczajnych jest wymaganie odnoszące się do ich niesprzeczności z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Zastrzeżenie jednoznacznie uniemożliwia powołanie się na klauzulę derogacyjną celem uchylecia norm międzynarodowych innych niż zawarte w Konwencji Europejskiej. Biorąc pod uwagę fakt, że derogacja jest stosowana w większości przypadków w stanie wojny, należy odnieść się także do wiążących w zasadzie wszystkie państwa - międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁸.

Za przykład może posłużyć art. 6 Konwencji dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego, który pomimo tego że nie został ujęty w prawach niederegowalnych, zobowiązuje państwa do jego przestrzegania na mocy wiążącego ich prawa międzynarodowego zawartego w innych dokumentach. Jednym z nich jest Konwencja Genewska o Ochronie Osób Cywilnych podczas Wojny z dnia 12 VIII 1949¹⁹, która w art. 3, ust 1 pkt d stanowi, że pozostaną zakazane w

¹⁷ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 14 listopada 1960 r. w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*, nr skargi 332/57.

¹⁸ Zob. szerzej: T. Jasudowicz, dz. cyt., s. 65-75.

¹⁹ Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. 1956, nr 38, poz. 171, załącznik).

każdym czasie i miejsce „skazywanie i wykonywanie egzekucji bez uprzedniego wyroku, wydanego przez sąd należycie ukonstytuowany i dający gwarancje procesowe, uznane za niezbędne przez narody cywilizowane”²⁰.

Należy więc zaznaczyć, iż katalog praw niederegowalnych ma pozornie stosunkowo wąski charakter. Dodatkowe zobowiązania Państw-Stron Konwencji, które wynikają z prawa międzynarodowego, wypełniają pozostawioną lukę. Tym samym stanowią gwarancję przestrzegania praw człowieka, szczególnie w tak ekstremalnych sytuacjach jak konflikty zbrojne.

Prawa niederegowalne w EKPCz

Zasadzie niederegowalności praw podstawowych poświęcona jest szczególna uwaga w literaturze, gdyż w przypadku stanów nadzwyczajnych ma ona fundamentalne znaczenie. Wspomniany we wcześniejszej części opracowania Raport w sprawie cypryjskiej zawiera wyodrębnienie, w zależności od stopnia modyfikacji obowiązywania, trzy kategorie praw konwencyjnych. Pierwszą i jednocześnie najistotniejszą grupę tworzą prawa niederegowalne, do których należy zaliczyć: prawo do życia (art. 2), zakaz tortur (art. 3), zakaz niewolnictwa i poddaństwa (art. 4 ust. 1), zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7 ust. 1), zakaz ponownego karania za ten sam czyn (art. 4 Protokołu Nr 7)²¹. Art. 15 ust. 2 Konwencji stanowi o specyficznym charakterze pierwszego z wymienionych praw, a mianowicie prawa do życia, stwierdzając, że nie może być uchylone „z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań

²⁰ Tamże, art. 3 ust. 1 pkt d.

²¹ B. Latos, s. 102-103; Raport Komisji Praw Człowieka z 26 września 1958 r. w sprawie cypryjskiej, dz. cyt.

wojennych”²². Poza tym wyjątkiem prawa te nie podlegają derogacji w żadnych okolicznościach. Są prawami chronionymi w sposób najbardziej rygorystyczny, będąc poza zasięgiem państwowej interwencji²³.

Do drugiej grupy należą prawa zabezpieczone w mniejszym stopniu. Są opatrzone klauzulą limitacyjną, która zezwala władzom państwowym na ograniczenie ich stosowania. Prawa te zostały ujęte w art. 8-11 Konwencji i dotyczą przede wszystkim prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9), wolności wyrażania opinii (art. 10), wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 11). Natomiast w przypadku trzeciej kategorii praw, nie ma zastosowania klauzula limitacyjna a jedynie derogacyjna z art. 15 Konwencji. Oznacza to mianowicie, że pozostałe prawa traktatowe mogą być czasowo zawieszone albo na podstawie art. 15 Konwencji albo w oparciu o inne ograniczenia, które władze państwowe mogą indywidualnie formułować dla każdego z nich²⁴.

Kontrola stosowania derogacji

Zgodnie z konwencyjną klauzulą derogacyjną, choć przyznaje ona państwu prawo do zawieszenia obowiązywania większości postanowień EKPC, nakłada tym samym zobowiązanie się Państwa-Strony do ujawnienia i uzasadnienia w sposób oficjalny podjętych działań. Zgodnie z ust. 3 art. 15 Konwencji wymaga się przede wszystkim, aby „Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do

²² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, otwarta do podpisu 4 listopad 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r. (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284), art. 15 ust. 2.

²³ T. Jasudowicz, dz. cyt., s. 63-64.

²⁴ M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, http://www.academia.edu/4049771/Klauzula_limitacyjna_a_nienaruszalnosc_praw_i_godnosci_Limitation_Clause_and_the_Inviolability_of_Rights_and_Dignity [dostęp: 19. 06.2018].

uchYLEnia zobowiązań poinformuje wyczerpującą Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania”²⁵. Ponadto w zd. 2 przytoczonego artykułu wskazano, że „Informować będzie również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie stosowane”²⁶.

Zgodnie z treścią artykułu na plan pierwszy wysuwa się kwestia informowania Sekretarza Generalnego o podjętych środkach w ramach zastosowanej klauzuli derogacyjnej oraz odstąpieniu od ich stosowania w formie zawiadomienia. Procedura notyfikacji w oparciu o art. 15 Konwencji rozpoczyna skierowanie przez zainteresowane państwo *note verbal* do Sekretarza Generalnego Rady Europy zawierającą podstawy zastosowania klauzuli derogacyjnej przy jednoczesnym wskazaniu przepisów Konwencji podlegających zawieszeniu. Ponadto uwzględniony jest zakres czasowy oraz terytorialny derogacji. Załącznikiem do noty są przepisy krajowe regulujące wprowadzenie na terytorium kraju stanu nadzwyczajnego. Następnie Sekretarz Generalny potwierdza otrzymanie noty i w dalszej kolejności przesyła jej kopię Państwom-Stronom Konwencji, W przypadku załączników Państwa-Strony muszą wystosować wniosek z prośbą o ich dołączenie. Zakończeniem procedury jest przekazanie kopii noty przez Sekretarza Generalnego do wiadomości Trybunału oraz Zgromadzenia Parlamentarnego²⁷.

²⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dz. cyt., art. 15 ust. 3 zd. 1.

²⁶ Tamże, art. 15 ust. 3 zd. 2.

²⁷ B. Latos, dz. cyt., s. 133-134.

Konflikt gruzińsko-rosyjski a zastosowanie klauzuli derogacyjnej

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania nie sposób przeanalizować dokładnie przebiegu konfliktu. Dlatego rozważania autora oscylują wokół kwestii związanej raczej z następstwami konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, aniżeli powstania, przebiegu i bilansu prowadzonych walk. Rozważania dotyczą kwestii kluczowych dla poruszanej tematyki, zwłaszcza jeżeli chodzi o naruszenia praw człowieka, na które poszkodowani powoływali się w skargach składanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

W wyniku rozpadu Związku Radzieckiego w 1991 roku Kaukaz Południowy stał się regionem o skomplikowanym układzie narodowościowo-politycznym. W państwach powstających, tj. Gruzji i Azerbejdżanie narastały konflikty o charakterze etnicznym: gruzińsko-osetyjski, ormiańsko-azerski, gruzińsko-abchaski, które stanowiły podstawę dążeń separatystycznych tamtejszej ludności. Źródłem konfliktu zbrojnego między zaangażowaną w konflikt Rosją a Gruzją w sierpniu 2008 roku była Osetia Południowa oraz Abchazja. Siły zbrojne Gruzji podjęły działania militarne celem podporządkowania zbuntowanych regionów. Pięciodniowa wojna rosyjsko-gruzińska zakończyła się klęską wojsk gruzińskich. Zaangażowanie Rosji w konflikt ujawniło jej determinację w dążeniu do kontrolowania swoich stref wpływu, za które uważa niewątpliwie rejon Kaukazu Południowego i region kaspijski²⁸.

W związku z wydarzeniami konfliktu gruzińsko-rosyjskiego miały miejsce masowe naruszenia praw człowieka. Złożony przez Gruzję pozew przeciwko Rosji w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości zawiera podejrzenie ludobójstwa. Państwa zaangażowane w konflikt są

²⁸ R. Czachor, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Wrocław 2014, s. 219-220.

stronami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rosja podpisała Konwencję 28 lutego 1996 roku, a ratyfikowała EKPCz 5 maja 1998 roku. Natomiast Gruzja podpisała Konwencję 27 kwietnia 1999 roku. Ratyfikacja miała miejsce 20 maja 1999 roku²⁹.

Zgodnie z tym dokumentem, państwa miały prawną możliwość skorzystania z klauzuli derogacyjnej, przede wszystkim z uwagi na fakt zaistnienia „wyjątkowego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. Działania takie nie zostały jednak podjęte. W konsekwencji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka napływają skargi skierowane głównie przeciwko Gruzji o naruszenie praw zawartych w Konwencji. Pomimo tego, że ze względów proceduralnych wiele wniesionych skarg nie zostanie dopuszczonych do rozpatrzenia przez Trybunał, można przypuszczać że część zarzucająca nie podjęcie derogacji będzie rozpatrzona na niekorzyść państwa pozwanego³⁰.

Podsumowanie

Podsumowując, przeniesienie derogacji z prawa krajowego na grunt Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w pełni potwierdza jego zasadność. Jest szeroko komentowana zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze. W wyniku przeprowadzonej analizy konwencyjnej klauzuli derogacyjnej należy stwierdzić, że jest przepisem o niezwyklej treści. Nieustannie jednak prowadzone działania na rzecz pokoju nie wykluczyły konfliktów zbrojnych z egzystencji współczesnego społeczeństwa. Ich wyłączenie, choć niemożliwe, pozwoliło wypracować mechanizm kontroli podejmowanych przez

²⁹ D. Brażkiewicz, *Wojna rosyjsko-gruzińska*, <http://www.geopolityka.org/analizy/438-wojna-rosyjsko-gruzinska> [dostęp: 21.06.2018].

³⁰ Zob. szerzej: A. Płoszka, dz. cyt.

władze państwowe działań w postaci zastosowania klauzuli derogacyjnej.

Bibliografia

Brązkiewicz D., *Wojna rosyjsko-gruzińska*, <http://www.geopolityka.org/analizy/438-wojna-rosyjsko-gruzinska>.

Czachor R., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Wrocław 2014.

Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.

Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. 1956, nr 38, poz. 171, załącznik).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r. (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).

Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008.

Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, http://www.academia.edu/4049771/Klauzula_limitacyjna_a_nienaruszalnosc_praw_i_godnosci_Limitation_Clause_and_the_Inviolability_of_Rights_and_Dignity_.

Płoszka A., *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dok=3d5bdf107de596ce77e8ce48a61b585f52bbb61d-d3>.

Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 26 września 1958 r. w sprawie cypryjskiej, nr skargi 176/56.

Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 14 listopada 1960 r. w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*, nr skargi 332/57.

Repliński A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Historia i działalność*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10.

Wiśniewski A., *Uwagi o zastosowaniu koncepcji marginesu oceny w prawie międzynarodowym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009.

Wyrok z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 5310/71.

Wyrok z 1 lipca 1961 r. w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*, nr skargi 332/57.

Wyrok z 24 stycznia 1968 w sprawie *Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji*, nr skargi 3321-4/67.

Krystyna Joanna Świdzińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Bezpieczeństwo energetyczne w kontekście odnawialnych źródeł energii

Uprzemysłowienie, wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się, globalne zwiększenie zapotrzebowania na energię, rozwój technologiczny oraz degradacja środowiska spowodowały zmiany w dotychczasowym podejściu do sektora energetycznego. Jego modernizacja niesie za sobą szereg korzyści, między innymi jest to: ograniczenie uzależnienia od importu surowców energetycznych (wzrost bezpieczeństwa energetycznego i poprawa bilansu handlu zagranicznego), zmniejszenie zanieczyszczeń środowiska, zwiększenie efektywności wykorzystania energii, tworzenie nowych rynków dla przedsiębiorstw, nowe miejsca pracy oraz redukcja kosztów zewnętrznych energetyki³¹.

Niewątpliwie na poprawę sytuacji energetycznej kraju wpływa wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii: słońca, wody, biomasy i wiatru. Dzięki temu powstają nowe miejsca pracy: w montażu i eksploatacji instalacji (zatrudnienie bezpośrednie), a także w produkcji i sprzedaży urządzeń przetwarzania energii ze źródeł odnawialnych (zatrudnienie pośrednie)³².

³¹ Z. Karaczun, *Polska 2050- na węglowych rozstajach*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012, s. 3.

³² *Ekonomiczne i prawne aspekty wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w Polsce*, red. G. Wiśniewski, Warszawa 2000, s. 109.

Definiowanie bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne można definiować w różny sposób. Mogą to być wszelkie środki i procesy mające na celu zapewnienie obywatelom dostępu do energii, gdyby źródło to zostało odcięte. To także wszelkiego rodzaju złoża, zasoby węgla, które znajdują się w danym państwie i w przypadku zerwania umów międzynarodowych z innymi krajami zapewniają na jakiś czas zapas własny energii. Jest to również brak obaw, że może nastąpić przerwanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, niezależność od innych państw, a także samowystarczalność, którą zapewniają stałe dostawy energii i surowców³³. W szerokim kontekście może być analizowane jako: odpowiedź na potrzebę niezakłóconego importu surowców przez państwa, składową umożliwiającą realizację polityki rozwojowej Unii Europejskiej, budowę jednolitego rynku czy solidarność energetyczną. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego opiera się na działaniach polegających na: zapewnieniu realnej dywersyfikacji zróżnicowania w kilku sektorach (źródeł energii, szlaków transportowych nośników energii, uniezależnienie od monopolistycznych pośredników i dostawców), tworzeniu odpowiednich warunków na rynku energetycznym przez wspieranie procesów liberalizacji i zwiększeniu konkurencyjności oraz uniezależnieniu gospodarki od monopolistycznych praktyk dostawców, prowadzeniu odpowiedniej polityki magazynowej, gromadzeniu zasobów, podwyższeniu poziomu bezpieczeństwa energetycznego przez stworzenie rezerw niezbędnych w przypadku przerwania dostaw.

Bezpieczeństwo energetyczne jest strategicznym elementem krajowej i międzynarodowej polityki gospodarczej. Obejmuje ono

³³ M. Gajewski, *Bezpieczeństwo energetyczne kraju – co oznacza dla przeciętnego obywatela?*, www.ignis.agh.edu.pl/wp-content/uploads/Bezpieczenstwo_energetyczne_Mateusz_Gajewski.pdf, (dostęp: 09.03.2018).

obszary: dywersyfikacji dostaw, kogeneracji, efektywności energetycznej, rezerw strategicznych, umów z dostawcami surowców, umów międzynarodowych, infrastruktury, liberalizacji rynku, odnawialnych źródeł energii, nowoczesnych technologii, wychwytywania i magazynowania dwutlenku węgla oraz energetyki jądrowej. Dywersyfikacja dostaw, czyli zróżnicowanie źródeł zaopatrzenia daje możliwość odpowiedniej reakcji w razie zakłóceń dostaw od któregośkolwiek dostawcy i niesie ze sobą element konkurencji. To z kolei może mieć wpływ na kształtowanie się cen energii. Uzależnienie od jednego dostawcy czyni kraj wrażliwym na naciski polityczne. Z kolei dzięki kogeneracji, czyli współwytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej możliwe jest otrzymywanie dwóch typów energii w tej samej instalacji wytwórczej³⁴. Efektywność energetyczna to działanie zmierzające do minimalizowania zużycia energii przy zachowaniu nie pogorszonego efektu dla użytkownika końcowego³⁵. Natomiast rezerwy strategiczne pełnią funkcję bufora w postaci krajowych zapasów interwencyjnych i zarządzanie tymi zapasami. Umowy z dostawcami surowców (zwłaszcza te wieloletnie) wpływają na pewność dostaw pod warunkiem zachowania partnerskich stosunków między dostawcą a odbiorcą. Dzięki wielostronnym umowom międzynarodowym możliwe jest podejmowanie inicjatyw i uczestniczenie w porozumieniach obejmujących eksporterów, importerów, kraje tranzytowe w celu ustanowienia zasad handlu energią. Nowoczesna i bezpieczna infrastruktura wzmacnia pewność dostaw, a także ogranicza straty w przesyłaniu energii, odporność na zagrożenia atakami terrorystycznymi lub katastrofami naturalnymi. Sieci przesyłowe i połączenia międzysystemowe mają szczególne znaczenie dla rynku (na przykład Unii) w postaci solidarnej reakcji w

³⁴ M. Miłek, *Problemy z pakietem klimatyczno-energetycznym*, Sulechów 2009, s. 80.

³⁵ P. Lis, *Efektywność energetyczna w systemach budowlano-instalacyjnych Materiały dydaktyczne*, Częstochowa 2009, s. 3.

razie problemów z dostawcami energii na określonym terenie. Dzięki liberalizacji rynku tworzą się warunki dla konkurencji, a to wpływa na przystępność i dostępność energii. Odnawialne źródła, czyli energia uzyskiwana z wiatru, wody, słońca, biomasy dostępna jest powszechnie. Wzrost udziału tych źródeł w bilansie energetycznym zwiększa niezależność kraju od zewnętrznych dostaw energii konwencjonalnej. Polityka własnościowa w sektorze energii sprawia, że prywatyzacja podmiotów sektora energii może stworzyć warunki dla rozwoju konkurencji. Wrażliwą kwestią jest źródło pochodzenia kapitału. Nowoczesne technologie wytwarzania energii stosowane są w postaci wysoko wydajnych i niskoemisyjnych technologii w tradycyjnej energetyce i nowoczesnych rozwiązań w postaci odnawialnych źródeł. Wychwytywanie i magazynowanie dwutlenku węgla jest technologią istotną dla rezonansu węgla, jako ważnego nośnika energii. Również energetyka jądrowa jest pozbawioną emisji formą produkcji energii³⁶.

Nadrzędne zadanie państwa w odniesieniu do sektora energetycznego to zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Obejmuje ono: bezpieczeństwo dostaw (polegające na zapewnieniu ciągłości i jakości dostaw energii na poziomie wynikającym z potrzeb społecznych i gospodarczych, ograniczenie uzależnienia od importu surowców energetycznych), bezpieczeństwo ekonomiczne (zapewnienie, że ceny energii nie będą tworzyły bariery dla rozwoju gospodarczego i nie będą prowadziły do ubóstwa energetycznego) oraz bezpieczeństwo ekologiczne (polegające na tym, iż produkcja energii nie będzie powodowała nadmiernego zanieczyszczenia środowiska i nieodwracalnych zmian)³⁷.

³⁶ J. Krzak, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, [www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf), [dostęp: 09.03.2018].

³⁷ M. Wilczyński, *Zmierzch węgla kamiennego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 14.

Blackout i efektywność energetyczna

Bezpieczeństwo energetyczne to zapewnienie samowystarczalności zarówno całego kraju jak i indywidualnego odbiorcy. Im więcej gospodarstw indywidualnych i przedsiębiorstw osiągnie samowystarczalność, tym większe będzie bezpieczeństwo energetyczne kraju³⁸. Ważne jest dostosowanie wielkości produkcji energii do dostępnej przestrzeni ekologicznej (zdolności ekosystemów do przyjmowania zanieczyszczeń i odtwarzania zasobów)³⁹.

W maju 2012 roku Urząd Regulacji Energetyki potwierdził ostrzeżenia specjalistów z branży energetycznej i przyznał, że za 3 lata istnieje realne ryzyko przerw w dostawach prądu. *Blackout* to nagła awaria znacznej części systemu elektroenergetycznego. Jej przyczynami mogą być: warunki atmosferyczne, wyłączenie elektrowni, brak paliw, awaria sieci, sabotaż, gwałtowny wzrost poboru energii, rozregulowanie systemu przez niekontrolowane przyłączenie do sieci niestabilnych źródeł energii. Istotą awarii jest przekroczenie krytycznych wartości podstawowych parametrów technicznych pracy systemu automatycznego, odłączenia się elektrowni od sieci i utraty napięcia na całym obszarze objętym zakłóceniem⁴⁰.

Ubóstwo energetyczne występuje, gdy utrzymanie w domu komfortowej temperatury stanowi problem. Gdy nie ma środków by opłacić rachunki za ogrzewanie, naprawić niedziałający system grzewczy lub zainstalować nowy. To również trudności z podgrzaniem wody czy oświetleniem. Ubóstwo energetyczne zależy od sytuacji finansowej, na którą wpływają: cena energii, poziom jej zużycia, wielkość dochodu gospodarstwa domowego, wyniki techniczne budynku. Wpływa to bezpośrednio na poziom zużycia energii w

³⁸ M. Olszewski, *Rozdroża Polskiej Energetyki Poradnik dla parlamentarzystów*, Warszawa 2012, s. 10.

³⁹ Z. Karaczun, dz. cyt., s. 21.

⁴⁰ M. Olszewski, dz. cyt., s. 4.

gospodarstwie domowym i na wysokość opłat. Efektywność energetyczna budynków zależy od czynników: topograficznych (usytuowanie budynku w terenie, na przykład budynki stojące na odkrytych wzgórzach narażone są na działanie wiatrów, potrzebują więcej energii do ogrzania niż te w dolinach), architektonicznych (zastosowanie przeszkleń od strony południowej zamiast północnej zmniejsza zapotrzebowanie na energię potrzebną do ogrzania budynku) oraz technicznych (odpowiednia izolacja termiczna dachów i ścian)⁴¹.

Inwestycje związane z efektywnością energetyczną dla polskich gmin związane są z mocnymi i słabymi stronami. Do mocnych można zaliczyć fakt, iż jest to najtańszy sposób na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń oraz ochrony klimatu. Daje to zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego regionu, relatywnie niski poziom kosztów i szybki zwrot kapitału. Niesie ze sobą również łatwo mierzalne korzyści dla samorządów lokalnych w postaci niższych kosztów eksploatacji obiektów użyteczności publicznej. Wśród słabych stron można wskazać na: niewielką świadomość społeczną na temat zarządzania energią i znaczenia efektywności energetycznej, brak odpowiedniej ilości specjalistów w zakresie zarządzania energią, brak danych o zasobach lokalowych w budynkach publicznych, brak systemu bieżącego gromadzenia danych o zapotrzebowaniu i zużyciu energii elektrycznej, a także ciepła na poziomie lokalnym oraz regionalnym. Również brak powiązań oraz współpracy między instytucjami badawczymi i przemysłem budowlanym w dziedzinie badań i innowacji. Szansami są działania podmiotów na poziomie regionalnym i zespołów doradczych zajmujących się promowaniem odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej, wzrost świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, wzrost cen energii związany ze

⁴¹ A. Stępnia, A. Tomaszewska, *Ubóstwo energetyczne*, Warszawa 2013, s. 15-16.

zwiększonym popytem, ograniczoną podażą źródeł kopalnianych i wprowadzaniu limitów na emisję dwutlenku węgla. Także zwiększenie liczby gminnych oraz powiatowych specjalistów do spraw zarządzania energią na poziomie lokalnym i odpowiedzialnych za opracowanie planów zaopatrzenia w ciepło i energię. Natomiast zagrożeniem może być: brak przepisów obligujących do wdrożenia w określonym terminie systemów zarządzania energią na poziomie lokalnym i regionalnym oraz ograniczenie możliwości dofinansowania działań na poziomie lokalnym. W wielu polskich gminach brak jest opracowanych założeń do planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło, paliwa gazowe, a także występują ograniczenia kadrowe i finansowe dla tworzenia nowych stanowisk⁴².

Wskaźnikiem bezpieczeństwa energetycznego kraju jest samowystarczalność energetyczna, czyli stosunek ilości energii pozyskiwanej w kraju do ilości zużywanej⁴³. Polska ustawa energetyczna w artykule 3 określa bezpieczeństwo energetyczne, jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie planowanego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie oraz ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Stwierdzenie to bywa jednostronnie interpretowane, jako sposób opłacalny dla dostawcy, polegający na zapewnieniu mu cen ekonomicznie uzasadnionych (negowanie reguł rynku konkurencyjnego, pomija się dostępność cenową paliw i energii). Zasada ta jest słuszna w normalnych warunkach, ale w sytuacjach awaryjnych ochrona środowiska ma drugorzędne znaczenie⁴⁴. Pierwotny podmiot, którego dotyczy pojęcie bezpieczeństwa

⁴² *Strategia wzrostu efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii w Wielkopolsce na lata 2012-2020*, Poznań 2012, Poznań 2012, s. 52-53.

⁴³ J. Pioch, *Bezpieczeństwo energetyczne a zarządzanie wartością przedsiębiorstw*, http://zif.wzr.pl/pim/2013_4_3_25.pdf, (dostęp: 09.07.2018).

⁴⁴ *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r.- Prawo energetyczne*, <http://www.ure.gov.pl/pl/prawo/akty-prawne/17,Ustawa-z-dnia-10-kwietnia-1997-r-Prawo-energetyczne.html>, (dostęp: 09.07.2018).

energetycznego jest odbiorcą lub grupą odbiorców, a wtórnym zbiór dostawców. Bezpieczeństwo energetyczne odbiorcy jest to określony stopień gwarancji dostępu (zaopatrzenia) przez niego do potrzebnych mu form energii w potrzebnym czasie i ilości, przy dostępnej dla niego cenie. Bezpieczeństwo zaopatrzenia to gotowość danego systemu energetycznego do pokrycia po akceptowalnych społecznie cenach, pełnego oraz przewidywanego zapotrzebowania energetycznego w normalnych warunkach eksploatacji przy zachowaniu ciągłości dostawy i wymaganych parametrów jakościowych, a także wymogów ochrony środowiska. Również zapewnienie zadowalającego, choć niepełnego zapotrzebowania energetycznego przy pogorszonych parametrach jakościowych w sytuacjach awaryjnych. Bezpieczeństwo energetyczne obejmuje bezpieczeństwo energetyczne odbiorców, a także zagadnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Wśród czynników podstawowych można wyróżnić: stan techniczny systemu zaopatrzenia, sposób państwowego nadzoru i dyrektywnej regulacji systemu, lokalizacja źródeł zaopatrzenia energetycznego, dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia, własność przedsiębiorstw i dysponowanie systemem zaopatrzenia, magazynowanie w kraju danego paliwa, prognozowanie, planowanie rozwojowe systemu i podejmowania inwestycji, warunki wewnętrznej stabilności kraju, warunki stabilności międzynarodowej⁴⁵.

Uczestnicy rynku energetycznego

Na rynku energetycznym można wyodrębnić cztery grupy uczestników: wytwórców, spółki obrotu, operatorów sieciowych, odbiorców. Wytwórców dzieli się na elektrownie konwencjonalne (wytwarzają energię przy wykorzystaniu nieodnawialnych źródeł

⁴⁵ W. Bojarski, *Bezpieczeństwo energetyczne*, http://www.cire.pl/pliki/2/bezp_en.pdf, (dostęp: 06.07.2018).

energii na przykład węgla kamiennego i brunatnego) oraz elektrownie niekonwencjonalne (wykorzystujące odnawialne źródła energii). Spółki zajmują się handlem energią, którą kupują od wytwórców lub od spółek zajmujących się obrotem hurtowym i sprzedają odbiorcom końcowym. Wytwarzanie i obrót energią elektryczną stanowią dziedziny w ramach, których możliwa jest konkurencja w odróżnieniu od działalności sieciowej, która na danym obszarze stanowi monopol naturalny. Operatorzy sieciowi dzielą się na: operatorów sieci przesyłowej i lokalnych operatorów sieci dystrybucyjnych. Odbiorcami końcowymi są gospodarstwa domowe, które kupują energię w celach komunalno-bytowych oraz podmioty, które nie są gospodarstwami, zakupujące energię na potrzeby prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (odbiorcy przemysłowi)⁴⁶. Pozycja konsumentów jest wzmacniana przez zasady: usługi publicznej, prawa wyboru dostawcy energii, informowania konsumentów o zużyciu i kosztach energii, świadomości praw odbiorców energii, ubóstwa energetycznego, czytelności rachunków za energię oraz promowania efektywności u odbiorców końcowych. Usługa publiczna odnosi się do kwestii zapewnienia gospodarstwom domowym prawa do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i uzasadnionych cenach, aby móc zapewnić świadczenie usługi powszechnej. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć dostawcę z urzędu, a spółki dystrybucyjne mają obowiązek przyłączenia odbiorców do sieci na warunkach określonych w dyrektywach. Prawo wyboru dostawcy energii to prawo wszystkich odbiorców do zakupu energii elektrycznej od dostawcy zarejestrowanego w dowolnym państwie członkowskim. Warunkiem skorzystania są: zgoda dostawcy oraz dostosowanie się przez niego do obowiązujących zasad

⁴⁶ *Pozycja konsumenta na rynku energii elektrycznej*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa-Wrocław czerwiec 2011, s. 14.

dotyczących handlu⁴⁷. Informowanie konsumentów o zużyciu i kosztach energii sprawia, że odbiorcy powinni mieć dostęp do danych na temat ilości zużywanej przez siebie energii, a także cen związanych z zakupem energii, aby móc porównać dane z innymi ofertami. Świadomość praw odbiorców energii daje wzmocnienie i zagwarantowanie realizacji praw konsumentów. Aby uniknąć ubóstwa energetycznego państwa powinny zapewnić dostawy energii dla odbiorców biednych. Czytelność rachunków za energię to określenie udziału każdego źródła energii w ogólnym koszyku dostawcy w poprzednim roku w sposób zrozumiały i łatwo porównywalny na poziomie krajowym oraz informacje na temat praw odbiorców w odniesieniu do dostępnych środków rozstrzygania sporów⁴⁸. Promowanie efektywności u odbiorców końcowych jest możliwe dzięki wprowadzeniu innowacyjnych formuł cenowych i rozwoju sieci inteligentnych, a także systemów pomiarowych⁴⁹.

Współcześnie problem związany z bezpieczeństwem energetycznym jest coraz częściej poruszany na forum międzynarodowym. Sytuacja na Ukrainie w ostatnim czasie pokazała, że nie można być uzależnionym od jednego dostawcy energii. Jedynym na razie sposobem na to wydaje się być wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, które występują w każdym kraju czy to pod postacią energii słonecznej, wodnej, pływów, biomasy, geotermalnej czy wiatrowej. W miarę wyczerpywania się surowców mineralnych, powinien zwiększać się udział odnawialnych źródeł, tak, aby za kilkanaście lat pozyskiwanie energii możliwe było bez problemów odczuwalnych dla odbiorców.

⁴⁷ *Podstawy prawne*, <http://www.maszwybor.ure.gov.pl/or/masz-prawo/podstawy-prawne/5,Podstawy-prawne.html>, (dostęp: 09.07.2018).

⁴⁸ *Świadomość energetyczna Polaków*, http://oboparch.tnsglobal.pl/uploads/6935/Raport_o_polskim_rynku_energii.pdf, (dostęp: 09.07.2014).

⁴⁹ *Pozycja konsumenta na rynku ...* s. 15-20.

Bibliografia:

Bojarski W., *Bezpieczeństwo energetyczne*,
http://www.cire.pl/pliki/2/bezp_en.pdf.

Ekonomiczne i prawne aspekty wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w Polsce, red. G. Wiśniewski, Warszawa 2000.

Gajewski M., *Bezpieczeństwo energetyczne kraju – co oznacza dla przeciętnego*

obywatela?, www.ignis.agh.edu.pl/wpcontent/uploads/Bezpieczenstwo_energetyczne_Mateusz_Gajewski.pdf.

Karaczun Z., *Polska 2050- na węglowych rozstajach*, Warszawa 2012.

Krzak J., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*,
[www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf).

Lis P., *Efektywność energetyczna w systemach budowlano-instalacyjnych Materiały dydaktyczne*, Częstochowa 2009.

Milek M., *Problemy z pakietem klimatyczno-energetycznym*, Sulechów 2009.

Olszewski M., *Rozdroża Polskiej Energetyki Poradnik dla parlamentarzystów*, Warszawa 2012.

Pioch J., *Bezpieczeństwo energetyczne a zarządzanie wartością przedsiębiorstw*, http://zif.wzr.pl/pim/2013_4_3_25.pdf.

Podstawy prawne, <http://www.maszwybor.ure.gov.pl/or/masz-prawo/podstawy-prawne/5,Podstawy-prawne.html>.

Pozycja konsumenta na rynku energii elektrycznej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa-Wrocław czerwiec 2011.

Stępnia A., Tomaszewska A., *Ubóstwo energetyczne*, Warszawa 2013.
Strategia wzrostu efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii w Wielkopolsce na lata 2012-2020, Poznań 2012.

Świadomość energetyczna Polaków,

http://oboparch.tnsglobal.pl/uploads/6935/Raport_o_polskim_rynku_energii.pdf.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne,
<http://www.ure.gov.pl/pl/prawo/akty-prawne/17,Ustawa-z-dnia-10-kwietnia-1997-r-Prawo-energetyczne.html>.

Wilczyński M., *Zmierzch węgla kamiennego w Polsce*, Warszawa 2013.

Wojciech Kotowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Społeczno-gospodarcze bariery zrównoważonego rozwoju
Zalewu Wiślanego w kontekście bezpieczeństwa
środowiskowego**

Zasada zrównoważonego rozwoju została sformułowana na podstawie następujących aktów prawnych: *Konstytucji RP* (art. 5, art. 30, art. 74 ust. 1-2, art. 20 i art. 64 ust.1)⁵⁰, *ustawy z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*⁵¹, *Międzynarodowego Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych* (art. 6 ust. 2 i innych)⁵², *konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*⁵³, *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (art. 3 pkt 13, art. 8, art. 71 ust. 1, art. 77 i art. 405)⁵⁴, *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o*

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, „Dziennik Ustaw” z 1997, nr 78, poz. 483.

⁵¹ Ustawa z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, „Dziennik Ustaw” z 1946 roku, nr 2 poz. 6.

⁵² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, „Dziennik Ustaw” z 1977, nr 36, poz. 169.

⁵³ Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, „Dziennik Ustaw” z 2003 roku, nr 78, poz. 706.

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, „Dziennik Ustaw” z 2013, poz. 1232 (tekst jednolity).

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1)⁵⁵, *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* (art. 11 ust. 2 pkt 5)⁵⁶, *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 2 i art. 3)⁵⁷.

Ochrona środowiska stanowi jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania krajów Unii Europejskiej. Zagadnienie to doczekało się szczegółowych opracowań zarówno w doktrynie zagranicznej, jak i polskiej⁵⁸. Postanowienia unijnego prawa pierwotnego nakazują zachowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska, poprawę jego jakości oraz uwzględnienie wymagań ochrony środowiska przy formułowaniu i realizacji wszystkich polityk UE. Traktaty nawiązują ponadto do – znanej także polskiej Konstytucji – koncepcji zrównoważonego rozwoju, która warunkuje cały rozwój ekonomiczny i społeczny Unii. Trzeba jednak zauważyć, że negowany bywa jednak charakter normatywny tej zasady, co prowadzi do postrzegania jej raczej w kategoriach deklaracji politycznej⁵⁹. Niemniej w doniesieniu do rozwoju akwenu Zalewu Wiślanego, jak i obszaru nadzalewowego, zasada zrównoważonego rozwoju jest zazwyczaj uwzględniana⁶⁰. W dokumencie "Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku

⁵⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *"Dziennik Ustaw"* z 2012, poz. 647 (tekst jednolity).

⁵⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, *"Dziennik Ustaw"* z 2013, poz. 596.

⁵⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *"Dziennik Ustaw"* z 2009 roku, nr 84, poz. 712 (tekst jednolity).

⁵⁸ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011; J. Ciechanowicz-McLean, *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza*, Toruń 27–28 marca 2003 r., red. C. Mik, Toruń 2004, s. 459–475; M. Waksmańska, *Ochrona środowiska w Traktacie Konstytucyjnym*, *"Prawo i Środowisko"* 2005, nr 2, s. 47–60.

⁵⁹ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, *"Państwo i Prawo"* 2012, nr 8, s. 5.

⁶⁰ Program ochrony środowiska województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011–2014 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2015–2018, Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olszyn 2012, s. 114; Program Ochrony Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2013–2016 z perspektywą do roku 2020, Sejmik Województwa Pomorskiego, uchwała nr 528/XXV/12, s. 32.

2020" wskazano, iż celem głównym strategii gmin nadzalewowych jest zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy wykorzystujący bogate walory środowiska przyrodniczego i kulturowego obszaru nadzalewowego⁶¹.

Postanowienia dotyczące środowiska zawiera również Karta Praw Podstawowych, która w art. 37 stanowi, że wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁶².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 5 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Konstytucja ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m. in. władz publicznych, które poprzez swoją politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74)⁶³.

Zasada zrównoważonego rozwoju oznacza konieczność takiego gospodarowania, aby zachować środowisko w możliwie dobrym stanie dla przyszłych pokoleń⁶⁴. Tak więc kryteria rozwoju zrównoważonego powinny być uwzględnione we wszystkich dokumentach strategicznych sektorów gospodarczych. Dokumenty te, zgodnie z art. 40 ustawy Prawo ochrony środowiska, powinny być poddawane tzw. strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko w celu

⁶¹ Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2020 przyjęta w dniu 18 grudnia 2007 r. uchwałą nr II/16/2007 Zgromadzenia Komunalnego Związku Gmin Nadzalewowych w Elblągu.

⁶² Program ochrony środowiska województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2015-2018, dz. cyt.

⁶³ Z. Zaprzelski, Prognoza oddziaływania na środowisko planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego, Olsztyn 2001, s. 9.

⁶⁴ A. Wągradzka, *Regionalizacja i konkurencyjność regionu a rozwój województw samorządowych*, „Samorząd terytorialny” 2009, nr 11, s. 46.

sprawdzenia, czy rozwiązania w nich zawarte nie przyniosą zagrożenia dla środowiska teraz i w przyszłości⁶⁵.

Zasada zrównoważonego rozwoju, ujęta w katalogu najważniejszych zasad *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 5) w powiązaniu z *Ustawą z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*⁵, otwiera drogę do realizacji postanowień wypracowanych w dokumentach światowych ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju i bezpośrednio zobowiązuje do jego realizacji. Z wyszczególnionych aktów prawnych wynika, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych (*Konstytucja RP*, art. 30). Obowiązkiem władz jest ochrona środowiska przyrodniczego (*Konstytucja RP*, art. 74 ust. 2). Konstytucja zapewnia prawo do własności prywatnej, wolności działalności gospodarczej, korzystania z kapitału ekonomicznego i gospodarowania nim [*Konstytucja RP*, art. 20 i art. 64 ust. 1). Państwo zapewnia dostęp do informacji oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (*Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*, ratyfikowana ustawą, Preambuła i art. 1). Ochrona środowiska przyrodniczego winna odbywać się zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, art. 3 pkt 13). Wszelkie polityki, strategie, plany lub programy powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo*

⁶⁵ Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 roku, „Monitor Polski” 2009, nr 34, poz. 501 - Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r.

ochrony środowiska, art. 8). Zrównoważony rozwój stanowi podstawę w strategiach rozwoju województw i zagospodarowaniu przestrzennym gmin [*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, art. 71 ust. 1). Podstawy programowe kształcenia winny obejmować problematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, art. 77). W polityce przestrzennej przyjmuje się zrównoważony rozwój za podstawę działań (*Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, art. 1 ust. 1), a ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania przestrzennego powinny uwzględniać wymagania zrównoważonego rozwoju. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa*, art. 11 ust. 2 pkt 5). Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju w skali lokalnej prowadzą samorząd powiatowy i gminny (*Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, art. 2 i art. 3)⁶⁶.

Dla lokalnej gospodarki samorządowej, w tym dla systemu urzeczywistniania rozwoju lokalnego, zasada zrównoważonego rozwoju ma podstawowe znaczenie: określa znaczenie rozwoju lokalnego, jego kryterium i kierunek; stanowi o istocie rozwoju lokalnego.

W opracowaniu Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

⁶⁶ M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria - planowanie - realizacja*, Białystok 2010, s. 27-29.

pt. „Zalew Wiślany - obszar niewykorzystanych potencjałów”⁶⁷ wskazano na następujące rodzaje barier:

- brak swobodnego dostępu statków (wszystkich bander) na Zalew Wiślany (głównie do portu w Elblągu), co stanowi niezbędny warunek dla funkcjonowania żeglugi;
- zamknięta (po stronie rosyjskiej) granica morska na Zalewie Wiślanym: dotyczy to głównie braku możliwości przepłynięcia przez granicę morską (polsko-rosyjską) na Zalewie Wiślanym – co w efekcie uniemożliwia wpłynięcie z Zalewu na Morski Kanał Kaliningradzki (tor wodny do portu Kaliningrad) i w ten sposób dotarcie do Kaliningradu bądź na Bałtyk;
- dalszy ciąg głównego toru wodnego Zalewu Wiślanego po stronie rosyjskiej;
- specyfika Cieśniny Piławskiej (Bałtijskiej): poza Kanałem Kaliningradzkim brak toru wodnego prowadzącego na Zalew (płytką wodą, nie przekraczającą głębokości 1,8 m, wraki zalegające na dnie), brak możliwości do prowadzenia żeglugi z Zalewu na Bałtyk; wpłynięcie na Kanał Kaliningradzki podlega działaniom administracyjnym strony rosyjskiej;
- zanieczyszczenie wód Zalewu oraz związana z tym konieczność okresowego zamykania kąpielisk;
- ograniczenia w żegludze na Zalewie Wiślanym: żegluga wyłącznie po torach wodnych;
- brakuje wyznaczonych bezpiecznych akwenów dla żeglarstwa (omijających wraki na dnie akwenu, płycizny oraz łowiska rybackie) – w zakresie odpowiednim dla różnych jednostek pływających, które mogą potencjalnie wpłynąć na Zalew (łącznie z jachtami morskimi);
- brak lokalnej stacji meteorologicznej;

⁶⁷ K. Krupińska, *Zalew Wiślany - obszar niewykorzystanych potencjałów*, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Kadyń 2012, s. 58-65.

- część przystani jachtowych nadal nieprzystosowana do europejskiego standardu obsługi żeglarzy;
- konieczność rewitalizacji Międzynarodowej Drogi Wodnej – E70 (wymagająca działań na wszystkich poziomach administracji: rządowym, wojewódzkim, powiatowymi i gminnym), która umożliwiłaby przedłużenie szlaków turystyki wodnej (dla statków pasażerskich i jachtów) w kierunku Warszawy i Berlina;
- problem możliwości pływania statków turystycznych na trasie Elbląg – Malbork (most w Kępkach);
- stan drogi wodnej Wisły Królewieckiej;
- brak nowoczesnych jednostek pływających, o większych prędkościach i lepszym wyposażeniu, w tym statków pasażerskich;
- za niski standard infrastruktury turystycznej;
- wymagający poprawy dostęp do portów od strony lądu, w szczególności: usprawnienie funkcjonowania „nadzalewowej osi turystycznej” (modernizacja drogi wojewódzkiej nr 503, utworzenie wokółzalewowego szlaku rowerowego) oraz modernizacja dróg na szlakach kulturowych;
- podział akwenu na strefy administracyjne: warmińsko-mazurską, pomorską i rosyjską; istotna jest także podległość administracji morskiej oraz przynależność terytorialna do poszczególnych gmin; nie udało się dotychczas wykreować podmiotu, który byłby w stanie podjąć wyzwanie zgłaszanej od dawna w regionie bałtyckim potrzeby tzw. „zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi”;
- brak skutecznej, jednolitej promocji obszaru na poziomie wyższym niż lokalny. Obecnie praktycznie każda gmina prowadzi własne działania. Pewna współpraca jest jeszcze widoczna pomiędzy gminami jednego powiatu oraz w ramach Komunalnego Związku Gmin Nadzalewowych, natomiast między powiatami zdarza się znacznie rzadziej. W istocie wygląda, że północna i południowa strefa Zalewu konkuruje ze sobą, a rzadko współdziała.

Kolejne bariery związane ze współpracą transgraniczną między Polską i Rosją związane z rozwojem Zalewu Wiślanego to istniejące bariery administracyjne i prawne oraz różnice w poziomie rozwoju gospodarczego oraz inne tempo wzrostu gospodarczego. Ponadto ciągle można zauważyć brak wzajemnego zaufania między partnerami oraz ciągle istniejące negatywne stereotypy. Nie bez znaczenia jest też bariera językowa⁶⁸. W obu regionach, istotnym problemem są różnice w systemach administracyjno-samorządowych jeśli chodzi o proces podejmowania decyzji. Po stronie polskiej mamy do czynienia z zdecentralizowanym samorządem, z kolei w Obwodzie Kaliningradzkim większość strategicznych decyzji podejmowanych jest przez władze centralne.

Na poziomie regionów wspomnieć również należy o mniejszej gęstości zaludnienia i mniejszej liczbie touroperatorów, jeśli chodzi o województwo warmińsko-mazurskie. Niewiele firm ma w swojej ofercie produkt, który bezpośrednio dotyczyłby Zalewu Wiślanego. Wiąże się to między innymi z problemem z przekraczaniem granicy przez Cieśninę Piławską. Procedury wymagają konieczność zgłoszenia zamiaru przekroczenia granicy na Zalewie z odpowiednim wyprzedzeniem, co nie zawsze jest możliwe.

W „Programie Ochrony Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020” wskazuje się na bariery rozwojowe głównie w kontekście zanieczyszczenia akwenu. Wymienia się tutaj następujące problemy:

- niezadowalająca jakość wód Zalewu Wiślanego, związana z zanieczyszczeniami wnoszonymi przez wpływające rzeki, w tym z terytorium Federacji Rosyjskiej oraz spływ zanieczyszczeń obszarowych, pochodzących z rolniczych terenów Żuław. W wodach

⁶⁸ I.M. Batyk, Ł.W. Siemienowa, *Osobiennosti prigranicznogo sotrudnichestwa warmińsko-mazurskogo wojewodstwa i kaliningradskoj obłasti w sfierie turizma*, „Bałtiskij region” 2013, nr 3, s. 112.

Zalewu obserwuje się powolny spadek zawartości tlenu rozpuszczonego, wzrost zawartości łatwo rozkładalnych substancji organicznych, a stężenia chlorofilu „a” mają tendencję rosnącą;

- zanieczyszczenie wód Morza Bałtyckiego oraz Zalewu Wiślanego, którego źródłem, oprócz eksploatacji statków, są spływy pochodzące z lądu, m. in. zanieczyszczenia wnoszone przez wpływające rzeki, brak w części aglomeracji nadmorskich kanalizacji dla odprowadzania i oczyszczania wód opadowych i roztopowych oraz spływy z obszarów rolnych, przyspieszające eutrofizację;
- narasta koncentracja różnorodnych zagrożeń środowiska (w tym możliwości wystąpienia poważnych awarii) w obszarach najintensywniej zagospodarowanych i zaludnionych – m.in. w obszarze metropolitalnym oraz w korytarzu transportowym po obu stronach doliny Wisły. Mogą one znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na wody Zatoki Gdańskiej oraz na przyrodnicze obszary chronione (w tym liczne obszary Natura 2000);
- zagrożenie degradacją cennych i wrażliwych walorów środowiska w strefie przymorskiej nadkoncentracją funkcji turystycznej i znacznym przyrostem terenów inwestycyjnych;
- zagrożenia różnorodności biologicznej przez fragmentację siedlisk wrażliwych gatunków, nadmierną eksploatację oraz inwazje obcych gatunków w wyniku postępującej urbanizacji, procesów eutrofizacji wód, odwadniania terenów wodno-błotnych, zakwaszania i zanieczyszczania gleb, znacznego udziału monokultur produkcyjnych w agrocenozach i zbiorowiskach leśnych;
- słaba spójność przyrodniczych obszarów chronionych oraz nieskuteczna ochrona części cennych walorów przyrodniczych i niewielki przyrost powierzchni objętych ochroną obszarów o cennych i unikatowych walorach;
- lokalnie niezadowalająca jakość wód podziemnych, głównie na Żuławach, w dolinie Wisły i strefie nadmorskiej, uwarunkowana

czynnikami naturalnymi, ujawniająca się w strefie nadmorskiej zwłaszcza przy nadmiernym (lokalnie) poborze wód;

- mimo znacznego postępu w tej dziedzinie, nadal niedostateczny rozwój systemów kanalizacji sanitarnej i oczyszczania ścieków, w szczególności na terenach wiejskich;

- znaczne zagrożenie powodzią oraz, w mniejszym stopniu, osuwiskami, głównie na Żuławach, w dolinie Dolnej Wisły i strefie przymorskiej; zły stan techniczny systemów osłony przeciwpowodziowej i odwodnienia Żuław, nie gwarantujący zabezpieczenia przeciwpowodziowego mieszkańcom oraz obniżający efektywność produkcji rolniczej;

- brak „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu Dolnej Wisły”; utrudnia podejmowanie kompleksowych działań z zakresu ochrony przed powodzią;

- brak szczelnego systemu zbiórki powstających odpadów komunalnych powoduje, iż rośnie liczba dzikich wysypisk i odpadów porzucanych w środowisku;

- pogłębiający się bezład przestrzenny, zwłaszcza w atrakcyjnych strefach rekreacyjnych oraz zanikanie tradycyjnego krajobrazu kulturowego;

- niewystarczająca wiedza ekologiczna społeczeństwa i występujący brak akceptacji społeczności lokalnych dla działań ekologicznych (składowiska i obiekty unieszkodliwiania odpadów, poszerzanie zakresu ochrony istniejących i tworzenie nowych obszarów objętych ochroną prawną, ograniczenia w działalności gospodarczej);

- brak zintegrowanego systemu pozwalającego na gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych o stanie i jakości środowiska pozyskiwanych z różnych źródeł. Monitoring jest realizowany w minimalnym wymaganym zakresie. W przypadku wzrostu zapotrzebowania na informację o środowisku, wynikającą z konieczności monitorowania np. lokalnych programów naprawczych lub

realizacji celów określonych w programie ochrony środowiska województwa pomorskiego środki, jakimi dysponuje WIOŚ, mogą być niewystarczające.

- narastające trudności w zabezpieczeniu wartości i walorów środowiska objętych ochroną prawną, wynikające z niekontrolowanej presji osadniczej i rabunkowej gospodarki turystycznej, szczególnie w pasie nadmorskim.

- niezadowalająca jakość wód płynących Złą lub niezadowalającą jakość wód notowano głównie w punktach usytuowanych poniżej zrzutu ścieków z oczyszczalni komunalnych, na terenie dużych miast oraz w przekrojach przyujściowych rzek. Wody dolnej Wisły, odzwierciedlającej zaniedbania gospodarki wodno-ściekowej na powierzchni ponad 60% powierzchni kraju, sklasyfikowano w klasie III ze względu na wskaźniki biologiczne i sanitarne⁶⁹.

Przyczyną konfliktów może być obiektywne zagrożenie środowiska, przede wszystkim zdrowia i życia ludzi, ale też niechęć społeczności lokalnych wobec wprowadzania w otoczeniu nowych przedsięwzięć gospodarczych, a także rozwiązań podnoszących poziom ochrony środowiska. W tych ostatnich sytuacjach potrzebom ochrony przyrody bądź krajobrazu przeciwstawiane są potrzeby człowieka: zagrożenie osiągniętego poziomu życia, bądź w ogóle podstaw bytowania. W odniesieniu do funkcjonujących bądź lokalizowanych przedsięwzięć gospodarczych nierzadko sporządzane oceny ich oddziaływania na środowisko lub eksperckie opracowania wykazują niską szkodliwość instalacji dla zdrowia. Wskutek tego są kontestowane przez mieszkańców, którzy zarzucają im brak obiektywności i forsowanie interesów przedsiębiorców.

⁶⁹ Program Ochrony Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020, dz. cyt., s. 8

Przykładem tego typu konfliktu jest zadekretowana w dokumentach rangi państwowej realizacja przekopu przez Mierzę Wiślaną. Mieszkańcy gminy Krynica Morska podnoszą znaczną potencjalną szkodliwość tego przedsięwzięcia dla trwałości plaż oraz czystości wód Zalewu.

Z kolei we wspomnianym już dokumencie „Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2020” bariery rozwojowe zostały podzielone na wewnętrzne i zewnętrzne. Do barier wewnętrznych zaliczono:

- brak spójnej koncepcji rozwoju turystyki w obszarze nadzalewowym;
- krótki sezon turystyczny uzależniony od warunków pogodowych;
- brak kompleksowych produktów turystycznych dla całego obszaru oraz produktów zbudowanych na bogatych zasobach przyrody i kultury materialnej;
- niedostateczna promocja posiadanych walorów a także nieznanomość języków obcych wśród mieszkańców;
- niedostatecznie rozwinięta sieć infrastruktury małych portów nadzalewowych;
- niski poziom estetyzacji przestrzeni w tym problemy z czystością terenów publicznych;
- problemy społeczne na terenach peryferyjnych po przekształconej gospodarce rolnej;
- niezadowalająca czystość wód Zalewu Wiślanego;
- niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, w tym utylizacji ścieków i odpadów małych ośrodków osadniczych gmin Wysoczyzny Elbląskiej i Żuław Wiślanych;
- zła jakość wody dostarczana przez Centralny Wodociąg Żuławski oraz szkodliwa dla zdrowia sieć wodociągowa (rury azbestowe);

- ogólnie zły stan techniczny infrastruktury drogowej;
 - brak wystarczających powiązań komunikacyjnych w relacjach Mierzeja Wiślana – Wysoczyzna Elbląska i Mierzeja Wiślana – Nizina Staropruska;
 - niewykorzystanie infrastruktury kolejowej do przewozu towarów i ludzi, w tym na atrakcyjnych turystycznie szlakach.
 - zagrożenia powodziowe na terenach nadzalewowych i na Żuławach.
 - brak racjonalnej gospodarki rybackiej i słabe wykorzystanie wód Zalewu Wiślanego dla rybactwa⁷⁰.
- Z kolei do barier zewnętrznych zaliczono:
- podział obszaru nadzalewowego na dwa kraje: Polskę i Rosję oraz po stronie polskiej na dwa województwa: pomorskie i warmińsko – mazurskie;
 - brak bezpośredniego dostępu do morza z Zalewu Wiślanego po polskiej stronie;
 - wstrzymanie połączeń promowych, żeglugi pasażerskiej i towarowej z Obwodem Kaliningradzkim.
 - brak rozwiązań prawnych w swobodnej żegludze po Zalewie;
 - wyjazdy ludzi młodych, wykształconych i przedsiębiorczych do pracy w krajach UE;
 - ograniczenia inwestycyjne wynikające z objęcia ochroną NATURA 2000 Zalewu i obszarów nadzalewowych;
 - niedostateczne zabezpieczenie środków finansowych na wieloletnią realizację programu „Żuławy”⁷¹.

Warto również zauważyć, że wciąż aktualny jest katalog barier rozwojowych przedstawiony w Programie Rewitalizacji Gospodarczej

⁷⁰ Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2020, dz. cyt., s. 45-46.

⁷¹ Tamże, s. 47.

Obszaru Deltę Wisły i Zalewu Wiślanego⁷². Bariery rozwojowe zostały podzielone na: gospodarcze, społeczne, środowiska naturalnego, ładu przestrzennego oraz prawne.

Bariery w sferze gospodarczej

- zły stan systemu przeciwpowodziowego oraz urządzeń melioracji szczegółowych i podstawowych, który obniża naturalny, wysoki potencjał produkcyjny gleb i utrudnia, na wielu obszarach, prowadzenie intensywnej produkcji rolnej, opartej o nowe technologie;
- brak środków finansowych, uniemożliwiający dostosowanie gospodarstw rolnych do obowiązujących i przewidywanych standardów produkcji (w tym związanych z wprowadzeniem zasady wzajemnej zgodności) oraz powodujący dekapitalizację części gospodarstw rolnych, szczególnie małych i średnich;
- ograniczone środki na budowę i modernizację sektora przetwórstwa rolno-spożywczego i przechowalnictwa, spowalnia proces jego dostosowania do obowiązujących standardów oraz osłabia konkurencyjność;
- zła jakość wody pitnej, która ze względu na wysoką zawartość fluoru nie może być wykorzystywana w chowie bydła mlecznego – uniemożliwia to prowadzenie produkcji mleka na terenie, który ze względu na swoje warunki naturalne, jest predysponowany do tego kierunku produkcji;
- niski poziom wykształcenia znacznej części rolników, będący barierą w dostosowaniu prowadzonej przez nich produkcji do nowych warunków oraz podejmowanie działalności pozarolniczych;

⁷² Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Deltę Wisły i Zalewu Wiślanego przyjęty uchwałą nr 674/XXXVII/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego w dniu 3 października 2005 roku, Gdańsk 2006.

- nadmierne zasoby siły roboczej, szczególnie w mniejszych gospodarstwach rolnych, generujące tzw. „ukryte bezrobocie”⁷³.

Rozwój innych dziedzin gospodarki utrudniony jest ze względu na występowanie barier związanych z:

- wysokim poziomem bezrobocia, szczególnie na obszarach wiejskich, w tym na terenach popegeerowskich,

- zaniedbaniami infrastrukturalnymi, przejawiającymi się w złym stanie dróg, szczególnie gminnych, powiatowych i dojazdowych do pól, sieci wodociągowej i elektroenergetycznej (średniego i niskiego napięcia), niskim stopniu skanalizowania wsi,

nieuregulowanej gospodarce odpadami, słabo rozwiniętej infrastrukturze turystycznej i rekreacyjnej,

- słabym wykorzystywaniem potencjalnie dużych możliwości w zakresie transportu wodnego ze względu na niski poziom techniczny szlaków wodnych,

- małą aktywnością mieszkańców w podejmowaniu działalności gospodarczej (niska przedsiębiorczość, brak kwalifikacji i kapitału),

- brakiem inwestorów zewnętrznych,

- niską siłą nabywczą mieszkańców, będącą przyczyną słabego popytu na rynku lokalnym, co w powiązaniu z wysokimi kosztami pracy hamuje powstawanie nowych miejsc pracy,

- brakiem pełnej inwentaryzacji predyspozycji inwestycyjnych różnych terenów, na tym obszarze, uwzględniającej potencjalne możliwości oraz tzw. „nośność gruntów”⁷⁴.

Bariery w sferze społecznej

Rozwój gospodarczy danego obszaru nie jest możliwy bez wsparcia rozwoju społecznego. Ten ostatni determinowany jest m.in.

⁷³ Tamże, s. 88.

⁷⁴ Tamże, s. 89.

przez takie czynniki, jak: dostęp do infrastruktury społecznej, edukacji, kultury i rekreacji. W tym zakresie, na analizowanym obszarze, można zidentyfikować następujące bariery rozwojowe:

- brak dostatecznych środków na budowę nowej oraz modernizację i remonty już istniejącej infrastruktury społecznej;
- utrudniony dostęp mieszkańców do specjalistycznych usług medycznych, co w powiązaniu z trudnymi warunkami zdrowotnymi terenu wzmacnia występowanie schorzeń charakterystycznych dla tego obszaru (np. chorób reumatycznych);
- ograniczony dostęp do obiektów i imprez kulturalnych oraz sportowych, niepozwalający na umocnienie tożsamości lokalnej mieszkańców;
- braki w sferze edukacji dzieci i dorosłych, skutkujące gorszym dostępem do kształcenia na poziomie średnim i wyższym dzieci i młodzieży z terenów wiejskich, niedostosowaniem kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy, problemami w reorientacji zawodowej dorosłych.

Bardzo silną barierą społeczną jest wysokie bezrobocie i postępująca za nim stagnacja społeczna oraz wzrost patologii. Brak zatrudnienia staje się problemem „dziedzicznym” przez następne pokolenie, a jego skutki będą dawały o sobie znać przez szereg lat.

Rozwój społeczny obejmuje także zasady współpracy pomiędzy poszczególnymi „aktorami” życia społecznego, na danym obszarze, tzn. między mieszkańcami, instytucjami, podmiotami gospodarczymi. Obecnie bardzo dużą rolę przywiązuje się do tworzenia partnerstw działających na rzecz rozwoju lokalnego. W tej dziedzinie, na obszarze Dłty Wisły i Zalewu Wiślanego, poważną barierą jest brak tradycji i chęci współpracy między sektorem publicznym, społecznym i gospodarczym.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest słabość sektora społecznego, przejawiająca się brakiem zaangażowania

obywatelskiego mieszkańców i wynikającą z tego małą liczbą prężnie działających organizacji pozarządowych. Niechęć do współpracy jest także przyczyną braku zainteresowania tworzeniem grup producentów rolnych i innych form kooperacji poziomej⁷⁵.

Bariery w sferze środowiska naturalnego i rozwoju szlaków wodnych

Aby rozwój danego obszaru przebiegał w sposób zrównoważony, postęp gospodarczy i społeczny musi odbywać się z poszanowaniem wymogów ochrony środowiska. Obszar Delty Wisły i Zalewu Wiślanego charakteryzuje się wysokimi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Bariery w zakresie ochrony środowiska wynikają ze zmiany granic administracyjnych województw, przez co powstała niespójność w występowaniu form ochrony przyrody na tym obszarze (podział Delty Wisły na lewobrzeżną, w całości będącą Obszarem Chronionego Krajobrazu i prawobrzeżną, gdzie tą formą ochrony objęto jedynie wąski pas międzywała rzeki Wisły oraz obszar ujścia rzeki Szkarpawy). Bariera jest także brak środków na inwestycje proekologiczne, w tym także w rolnictwie, którego działalność wywiera silny wpływ na stan środowiska naturalnego. Inne bariery to:

- powodzie, w tym podnoszenie poziomu wód gruntowych;
- niespójność obszarów tworzących system powiązań ekologicznych;
- zanieczyszczenia gleby w wyniku działalności rolniczej, przemysłowej i transportu;
- degradacja i dekapitalizacja systemu osłony przeciwpowodziowej zagrażające mieszkańcom i gospodarce;

⁷⁵ Tamże, s. 89.

- dekapitalizacja systemu odwodnieniowego zwiększająca zagrożenie powodziowe oraz obniżająca efektywne wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- rozbieżność między naturalnymi możliwościami i predyspozycjami terenu a stanem aktualnym wyrażające się zmniejszeniem naturalnych użytków zielonych;
- niezadowalający stan czystości wód powierzchniowych i podziemnych;
- zły stan dróg wodnych i szlaków żeglownych⁷⁶;
- małe głębokości żeglugowe Wisły Królewieckiej, Tugi, Szkarpawy;
- zdekapitalizowana infrastruktura portowa;
- niedostosowanie istniejących przystani do międzynarodowych standardów.
- Zalew Wiślany jest akwenem o trudnych warunkach do żeglugi;⁷⁷
- znikome bądź brak oznakowania szlaków wodnych i tras turystycznych;
- brak szerokiej oferty turystycznej w regionie i promocji szlaków wodnych⁷⁸;
- krótki sezon żeglowny (5-6 miesięcy);
- brak operatorów żeglugi śródlądowej.
- niewystarczające wykorzystanie turystyczne szlaków wodnych;
- utrudnienia w żeglowaniu śródlądowych jednostek na wodach morskich (Zalew Wiślany, Martwa Wisła);

⁷⁶ J. Wciśła, *Z Berlina na Zalew Wiślany*, „Magazyn Elbląski” 2009, nr 12, s. 26-31.

⁷⁷ Zob. M. Halter, *Od jeziora Drużno po Zalew Wiślany*, „Żagle” 2009, nr 10, s. 54-57.

⁷⁸ Zob. R. Czymbor, J. Wciśła, *Zalewy wielkich możliwości*, „Magazyn Elbląski” 2010, nr 19, s. 9-12.

- występowania licznych przeszkód nawigacyjnych (stałe mosty bądź małe prześwity, linie energetyczne, telefoniczne)⁷⁹;
- brak statutu dróg wodnych Wisły Królewieckiej i Tugi;
- słabe wykorzystanie transportu morsko-rzecznego dla przewozów towarowych;
- brak zagospodarowania turystycznego szlaków wodnych, niewystarczająca baza noclegowa i gastronomiczna;
- ograniczona dostępność do urządzeń infrastruktury brzegowej od strony wody;
- utrudnienia w dojeździe na Mierzeję Wiślaną podczas sezonu letniego;
- dekapitalizacja zabytków kultury materialnej Dłty Wisły.

Bariery w sferze ładu przestrzennego

Dla rozwoju tego obszaru ważne są także zagadnienia związane z ładem przestrzennym, tzn. „takim ukształtowaniem przestrzeni, które tworzy harmonijną całc oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze i środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jednym z narzędzi kształtowania tego ładu są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁸⁰. Tymczasem wikszośc gmin posiada tego typu plany, ale są one albo nieaktualne, albo dotyczą tylko części gminy będą miasta. Utrudnia to podejmowanie inwestycji na tym terenie. Brak jest również powszechnej świadomości istnienia miejscowej tradycji budowlanej, jej form architektonicznych i ukłádów osadniczych, co powoduje rozwój

⁷⁹ Szerzej zob. M. i J. Kulińscy, *Zalew Wiślaný – przewodnik dla żeglarzy*, wyd. III, Kartuzy 2010.

⁸⁰ Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Dłty Wisły i Zalewu Wiślanego, dz. cyt., s. 90.

budownictwa mieszkaniowego, turystycznego i rekreacyjnego niezgodny z tą tradycją i zacieranie się historycznych układów przestrzennych. Do pozostałych barier zaliczono:

- przewaga ludności napływowej, nieznającej miejscowych tradycji i nieutożsamiającej się z krajobrazem kulturowym Żuław;
- rozwój budownictwa niezgodny z miejscową tradycją;
- zagrożenie przestrzeni rolniczej i wartości kulturowych rozwojem terenów zabudowanych i komunikacyjnych;
- zagrożenie rozwoju funkcji miastotwórczych (Nowy Staw, Nowy Dwór Gdański).
- rodzaj produkcji rolniczej niedostosowany do rolnej regionalizacji Żuław (malejąca powierzchnia trwałych użytków zielonych)⁸¹.

Bariery w sferze prawnej

Obszar objęty programem jest w sposób szczególny związany z wodą i poważną barierą, w tym zakresie, jest niedoskonałość polskiego prawa wodnego, a zatem ważnym zadaniem staje się wyeliminowanie luk prawnych i dostosowanie tego prawa do standardów unijnych (np. wobec unijnej dyrektywy powodziowej). Istotną barierą, która uniemożliwia pełne wykorzystanie położenia przygranicznego jest niespójność prawa unijnego i prawa rosyjskiego. Na to nakłada się niechęć do przełamywania barier we współpracy polsko-rosyjskiej, jak też brak promocji pozytywnych przykładów takiej współpracy⁸². Do barier we współpracy polsko-rosyjskiej zalicza się jeszcze⁸³:

- bariery prawno-administracyjne;
- zbyt małe środki finansowe na współpracę transgraniczną;

⁸¹ Tamże, s. 85.

⁸² Tamże, s. 90.

⁸³ W. Kotowicz, M. Chełminiak, *Współpraca województwa pomorskiego oraz podlaskiego z Obwodem Kaliningradzkim*, [w:] *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna*, red. E. Romanowska, B. Samojłowicz, Olsztyn 2004.

- ograniczony dostęp do informacji o rosyjskim partnerze;
- brak wsparcia ze strony państwa polskiego;
- trudności w znalezieniu partnerów do współpracy⁸⁴;
- brak doświadczenia we współpracy transgranicznej⁸⁵;
- bariery psychologiczne (niechęć, negatywne stereotypy, ksenofobia narodowa);
- nieznamość języka potencjalnego partnera;
- niespójne prawo⁸⁶;
- niedostateczne kompetencje;
- zawiłe procedury graniczne;
- bariery celne i wizowe;
- niestabilna sytuacja gospodarcza i prawna w Obwodzie Kaliningradzkim⁸⁷;
- bariera polityczna⁸⁸;
- słabe finansowanie projektów transgranicznych ze środków unijnych i krajowych;
- nierównomierny potencjał społeczno-gospodarczy partnerów⁸⁹;

⁸⁴ W. Kotowicz, M. Chelminiak M., *The geopolitical significance of the Kaliningrad oblast from the perspective of Russian interests in the Baltic Sea Region*, [w:] *Framework of Regional Development in Cross-border Areas of North-Eastern Poland and The Kaliningrad Oblast*, red. T. Palmowski, Coastal Regions 8, Gdynia-Pelplin 2004.

⁸⁵ W. Kotowicz, M. Chelminiak, W. T. Modzelewski, *The Polish–Russian Cross-Border Cooperation. Institutional Conditions and Perspectives of Regional Development*, [w:] *Problems of Regional Development in Border Regions of Ukraine and Poland*, ed. T. Palmowski, Y. Matviyishyn, Lviv 2006.

⁸⁶ O. A. Sajaczkowski, *Regulacja prawna wolnych stref ekonomicznych (na przykładzie WSE „Jantar” w obwodzie kaliningradzkim)*, [w:] *Ustrój prawny Obwodu Kaliningradzkiego*, red. A. Sylwestrzak, Gdańsk 1994.

⁸⁷ W. Kotowicz, *Obwód Kaliningradzki FR na tle bilateralnych stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, red. A. Żukowski, Olsztyn 2004; W. Kotowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie a problem Obwodu Kaliningradzkiego*, [w:] *Bliskie sąsiedztwo – dalekie sojusze*, red. M. Hartliński, A. Hołub, K. Tybuchowska-Hartlińska, Olsztyn 2008.

⁸⁸ W. Kotowicz, M. Chelminiak, W. T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polityka Rosji wobec Obwodu Kaliningradzkiego FR w okresie prezydentury Władimira Putina*, [w:] *Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina*, red. S. Bieleń, A. Stępień-Kuczyńska Łódź-Toruń 2008.

⁸⁹ W. T. Modzelewski, *Obwód Kaliningradzki FR na tle stosunków polsko-rosyjskich. Wybrane kwestie sporne*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 4.

- brak środków finansowych na wkład własny na projekty transgraniczne;
- kłopoty beneficjentów z właściwym wypełnianiem wniosków aplikacyjnych zgodnie z wszystkimi wymogami formalnymi;
- ograniczony dostęp do informacji o rosyjskim partnerze, co świadczy o słabej orientacji w możliwościach kompetencyjnych tamtejszych samorządów oraz funkcjonowania systemu władzy regionalnej i lokalnej w Obwodzie Kaliningradzkim;
- nieznajomość kompetencji partnerów, ale również ich potrzeb i problemów;
- brak koncepcji (wizji) ułożenia dwustronnych stosunków, niezależnie od partykularnych interesów politycznych
- brak długofalowej polityki rządu wobec Obwodu Kaliningradzkiego;
- niezadowalający stan infrastruktury granicznej, której rozbudowa i rozwój zależy od szczebla rządowego;
- istnienie zjawiska zamierania współpracy i zmiany partnera wraz ze zmianą władzy po kolejnych wyborach, także samorządowych;
- brak trwałych programów współpracy realizowanych w dłuższym przedziale czasowym;
- brak dostatecznych działań integrujących współpracę podejmowaną przez poszczególne szczeble władzy; często jeden podmiot nie wie, co robi drugi, co powoduje dublowanie inicjatyw⁹⁰;
- polityczne deklaracje nie idą w parze z ich realizacją; zbyt dużo jest polityki, a za mało pragmatyki w stosunkach polsko-rosyjskich;
- wpływ zmiennej i czasem niekorzystnej atmosfery w stosunkach międzypaństwowych, co nie sprzyja współpracy;

⁹⁰ W.M. Kuzmin, *Rol jęwororegionow w transgranicznym sotrudnicziestwie Rossijskoj Fiedieracji i Jewropiejskiego Sojuza w regionie Bałtijskiego morja*, [w:] *Rossija i Jewropiejskij Sojuz: w poiskach optimalnoj modieli sblżienija*, Sankt Pietierburg 2007.

- mała swoboda działania administracji po stronie rosyjskiej w kwestii aktywności zagranicznej, wręcz jej niesamodzielność, czyli niewielkie pozwolenie na przejawianie własnej inicjatywy;
- uzależnienie działań władz lokalnych po stronie rosyjskiej od regionalnych, a tych z kolei od władz federalnych; tamtejszy samorząd dopiero się krystalizuje i krzepnie, a dodatkowo poddawany jest ścisłej kontroli ze strony administracji obwodowej⁹¹;
- dostrzega się po stronie rosyjskiej upolitycznienie administracji oraz jej podatność na wpływy rządu, a głównie prezydenta⁹²;
- ścisłe zespolenie administracji państwowej i sfery politycznej, w rezultacie czego, wybory mogą powodować zmiany osobowe na stanowiskach, odpowiedzialnych za kwestie współpracy transgranicznej⁹³;
- niestabilność ustawodawstwa rosyjskiego i jego rozbieżność w stosunku do oczekiwań władz obwodowych⁹⁴;
- odmienność uregulowań prawnych i struktur administracyjno-samorządowych⁹⁵.

Wśród sposobów usunięcia wymienionych barier za najważniejsze uznano udoskonalenie istniejących przepisów oraz procedur prawnych i administracyjnych we wzajemnych kontaktach oraz zmniejszenie trudności finansowych. Większa stabilność przepisów w długim okresie może spowodować, że partnerzy bardziej zaangażują się w różnorodne

⁹¹ J. D. Rożkow-Jurewskij, *Problemy i perspektywy współpracy organów samorządowych województwa kaliningradzkiego i Polski*, [w:] *Strategia i współpraca w regionie Bałtyku*, red. A. Sylwestrzak, Elbląg 2006.

⁹² S. A. Miedwiediew, *Kaliningrad w otęszienijach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz*, [w:] *Kaliningradskoje partnerstwo w otęszienijach Rossii i ES*, red. K. Pursiainen, S.A. Miedwiediew, Moskwa 2005.

⁹³ T. Palmowski, *Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego*, [w:] *Ekspertyzy przygotowane na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

⁹⁴ K. Liuhto, *Kak razwjazat gordiew uziet miezdu ES i Rossijej*, „Rossija w globalnoj politike” 2008, nr 1.

⁹⁵ Zob. W. T. Modzelewski, *Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 177-183.

formy kontaktów, mając na uwadze cele długofalowe. Chodzi też o to, żeby przepisy nie krępowały możliwości ścisłych związków służących efektywniejszemu wykorzystaniu szansy, jaką jest zamieszkiwanie wspólnego pogranicza. Istnieje również konieczność ujednolicenia oraz uproszczenia przepisów celnych i podatkowych tak, aby granica sama w sobie nie stanowiła bariery⁹⁶. Akcentuje się potrzebę rozbudowy przejść granicznych, a przede wszystkim modernizację związanego z tym układu komunikacyjnego. Należy również dążyć do objęcia granicy morskiej zasadami małego ruchu granicznego, co niewątpliwie zwiększyłoby ruch na tym przejściu.

Kontakty z Obwodem Kaliningradzkim wymagają stworzenia lepszego klimatu politycznego. Współpraca trans graniczna jest bowiem papierkiem lakmusowym stanu stosunków międzypaństwowych. Wszelkie napięcia polityczne na linii Warszawa-Moskwa odbijają się na szczeblu lokalnym.

Bibliografia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, „Dziennik Ustaw” z 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.: Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, „Dziennik Ustaw z 1946 roku, nr 2 poz. 6.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, „Dziennik Ustaw” z 1977, nr 36, poz. 169.

Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

⁹⁶ Tamże, s. 184.

oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, „Dziennik Ustaw” z 2003 roku, nr 78, poz. 706.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, „Dziennik Ustaw” z 2013, poz. 1232 (tekst jednolity).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „Dziennik Ustaw” z 2012, poz. 647 (tekst jednolity).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, „Dziennik Ustaw” z 2013, poz. 596.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „Dziennik Ustaw” z 2009 roku, nr 84, poz. 712 (tekst jednolity).

Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.

Ciechanowicz-McLean J., *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza*, Toruń 27–28 marca 2003 r., red. C. Mik, Toruń 2004.

Waksmańska M., *Ochrona środowiska w Traktacie Konstytucyjnym*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 2.

Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.

Program ochrony środowiska województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2015-2018, Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olszyn 2012.

Program Ochrony Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020, Sejmik Województwa Pomorskiego, uchwała nr 528/XXV/12.

Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2020 przyjęta w dniu 18 grudnia 2007 r. uchwałą nr II/16/2007 Zgromadzenia Komunalnego Związku Gmin Nadzalewowych w Elblągu. Zaprzelski Z., *Prognoza oddziaływania na środowisko planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 2001.

Wągradzka A., *Regionalizacja i konkurencyjność regionu a rozwój województw samorządowych*, „Samorząd terytorialny” 2009, nr 11.

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 roku, „Monitor Polski” 2009, nr 34, poz. 501 - Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r.

Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria - planowanie - realizacja*, Białystok 2010.

Krupińska K., *Zalew Wiślany - obszar niewykorzystanych potencjałów*, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Kadyny 2012.

Batyk I.M., Siemienowa Ł.W., *Osobiennosti prigranicznego sotrudniczestwa warminsko-mazurskogo woiewodstwa i kaliningradskoj obłasti w sfierie turizma*, „Bałtijskij riegion” 2013, nr 3. Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Deltę Wisły i Zalewu Wiślanego przyjęty uchwałą nr 674/XXXVII/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego w dniu 3 października 2005 roku, Gdańsk 2006.

Wcisła J., *Z Berlina na Zalew Wiślany*, „Magazyn Elbląski” 2009, nr 12.

Halter M., *Od jeziora Drużno po Zalew Wiślany*, „Żagle” 2009, nr 10.

Czymbor R., Wcisła J., *Zalewy wielkich możliwości*, „Magazyn Elbląski” 2010, nr 19.

Kulińscy M. i J., *Zalew Wiślany – przewodnik dla żeglarzy*, wyd. III, Kartuzy 2010.

Kotowicz W., Chełminiak M., *Współpraca województwa pomorskiego oraz podlaskiego z Obwodem Kaliningradzkim*, [w:] *Polsko-rosyjska*

współpraca transgraniczna, red. E. Romanowska, B. Samojłowicz, Olsztyn 2004.

Kotowicz W., Chełminiak M., *The geopolitical significance of the Kaliningrad oblast from the perspective of Russian interests in the Baltic Sea Region*, [w:] *Framework of Regional Development in Cross-border Areas of North-Eastern Poland and The Kaliningrad Oblast*, red. T. Palmowski, Coastal Regions 8, Gdynia-Pelplin 2004.

Kotowicz W., Chełminiak M., Modzelewski W. T., *The Polish–Russian Cross-Border Cooperation. Institutional Conditions and Perspectives of Regional Development*, [w:] *Problems of Regional Development in Border Regions of Ukraine and Poland*, ed. T. Palmowski, Y. Matviyishyn, Lviv 2006.

Sajackowski O. A., *Regulacja prawna wolnych stref ekonomicznych (na przykładzie WSE „Jantar” w obwodzie kaliningradzkim)*, [w:] *Ustrój prawny Obwodu Kaliningradzkiego*, red. A. Sylwestrzak, Gdańsk 1994.

Kotowicz W., *Obwód Kaliningradzki FR na tle bilateralnych stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, red. A. Żukowski, Olsztyn 2004; W. Kotowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie a problem Obwodu Kaliningradzkiego*, [w:] *Bliskie sąsiedztwo – dalekie sojusze*, red. M. Hartliński, A. Hołub, K. Tybuchowska-Hartlińska, Olsztyn 2008.

Kotowicz W., Chełminiak M., Modzelewski W. T., Żukowski A., *Polityka Rosji wobec Obwodu Kaliningradzkiego FR w okresie prezydentury Władimira Putina*, [w:] *Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina*, red. S. Bieleń, A. Stępień-Kuczyńska Łódź-Toruń 2008.

Modzelewski W. T., *Obwód Kaliningradzki FR na tle stosunków polsko-rosyjskich. Wybrane kwestie sporne*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 4.

Kuzmin W. M., *Rol jewroriegiów w transgranicznym sotrudniciestwie Rossijskoj Fiedieracii i Jewropejskiego Sojuza w*

regionie Bałtyjskiego morja, [w:] Rossija i Jewropiejskij Sojuz: w poiskach optimalnoj modeli sblizienija, Sankt Pietierburg 2007.

Rożkow-Jurewskij J. D., Problemy i perspektywy współpracy organów samorządowych województwa kaliningradzkiego i Polski, [w:] Strategia i współpraca w regionie Bałtyku, red. A. Sylwestrzak, Elbląg 2006.

Miedwiediew S. A., Kaliningrad w otnoszenijach Rossii i ES. Scienarnyj prognoz, [w:] Kaliningradskoje partnerstwo w otnoszenijach Rossii i ES, red. K. Pursiainien, S.A. Miedwiediew, Moskwa 2005.

Palmowski T., Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego, [w:] Ekspertyzy przygotowane na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Liuhto K., Kak razwjazat gordiew uziel mieždu ES i Rossijej, „Rossija w globalnoj politieke” 2008, nr 1.

Modzelewski W. T., Polska – Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej, Olsztyn 2006.

Mateusz Tubisz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Skuteczność sankcji ekonomicznych jako element gwarancji bezpieczeństwa państwa

Wstęp

Rzeczą istotną jest przekonać się czy skuteczność sankcji ekonomicznych gwarantuje bezpieczeństwo państwa. Podjęcie badania uzasadnione jest rangą, skalą i częstotliwością posługiwania się tym instrumentem przez państwa oraz organizacje międzynarodowe. Ocenę tę potwierdza mnogość specjalistycznych badań prowadzonych w tym zakresie oraz ogromne zainteresowanie różnych dyscyplin nauki. Celem pracy jest określenie dokładnej skuteczności sankcji gospodarczych, zbadanie sposobów posługiwania się nimi, jak również formułowanie wniosków odnoszących się do bezpieczeństwa państwa. Natomiast wynikiem pracy jest odpowiedź na pytanie, czy sankcje gospodarcze są skuteczne, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki stosowania tych środków przymuszających i przymusowej realizacji odpowiedzialności prawno-międzynarodowej.

Objaśnienie pojęć ściśle związanych z sankcjami ekonomicznymi

Sankcje ekonomiczne są karami nakładanymi za nierespektowanie ustalonego porządku, czy też przyjętych norm międzynarodowych. Zostają one nałożone na gospodarkę jednego lub kilku krajów przez państwo lub grupę państw. W tradycyjnym ujęciu

prawno-międzynarodowym pojęcie sankcji określa środki przymuszające stosowane przez organizacje międzynarodową⁹⁷.

Cło

Podstawowym handlowym środkiem przymuszającym jest cło, czyli świadczenie pieniężne pobierane przez państwo w związku z przemieszczaniem towarów przez granicę celną. Opłaty są powszechne, przymusowe i bezzwrotne⁹⁸. Ich bezpośrednim efektem jest wówczas wzrost cen towarów ze skutkiem spadku popytu, a co za tym idzie gwałtowny spadek ich sprzedaży.

Embargo

Jednym ze środków przymusowych jest embargo, czyli zakaz importu lub eksportu określonych towarów do lub z danego państwa, co skutkuje ograniczeniem handlu i innych stosunków gospodarczych z państwem objętym sankcją oraz jego bojkotem na arenie międzynarodowej. Embargo jest instrumentem prawa administracyjnego i jest nakładane przez rząd lub międzynarodowe organizacje, traktowane jako szczególny środek odwetowy. Jego przedmiotem może być na przykład: przepływ towarów, usług, technologii, przepływ kapitału, inwestycji, kapitału (embargo finansowe), prawo do korzystania ze statków lub samolotów określonego pochodzenia lub prawo do korzystania z urządzeń portowych (embargo transportowe), czy swoboda przemieszczania się, o ile pozostaje w związku z obrotem gospodarczym.

⁹⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 431.

⁹⁸ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2002. Zgodnie z definicją ustawową Prawo celne, cło jest to przymusowe, nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie pieniężne pobierane przez państwo od przywozu, wywozu i przewozu towarów przez obszar celny danego kraju, Dz.U. Nr 68, poz. 622.

Przykładem szerokiego stosowania sankcji embarga dostarcza amerykańska polityka wobec Kuby. Jej początki wiążą się z zamachem stanu i objęciem władzy przez Batistę w 1952 roku oraz późniejszą nieudaną próbą ofensywy podjętej przez braci Castro. Cieszący się początkowo poparciem USA brutalny reżim Batisty stopniowo tracił amerykańską przychylność. 2 kwietnia 1958 roku Stany Zjednoczone ustanowiły embargo na eksport broni na Kubę do momentu stabilizacji sytuacji politycznej, co zapoczątkowało proces pogarszania się stosunków pomiędzy oboma państwami. Wynikiem tych działań było zajęcie Hawany przez rebeliantów oraz ucieczka generała Batisty do Republiki Dominikańskiej.

Restrykcje finansowe

Podstawą każdej gospodarki jest rynek finansowy umożliwiający rozliczanie transakcji i finansowanie działalności gospodarczej⁹⁹. Na rynek finansowy składają się rynki: pieniężny, kapitałowy i walutowy. Każdy z nich stwarza odmienne możliwości wywierania przymusu. Istotną zaletą sankcji finansowych jest możliwość posługiwania się nimi z większą precyzją, niż ma to miejsce w przypadku sankcji handlowych. Pozwala to również na stosowanie wyłączeń humanitarnych, obejmujących w szczególności płatności za środki medyczne, artykuły spożywcze, materiały edukacyjne i kulturowe. Dzięki temu ograniczone jest ponoszenie kosztów przez społeczeństwo państwa-adresata sankcji. Zaś głównie restrykcje finansowe obejmują wszelkie środki finansowe i gospodarcze należące, posiadane lub kontrolowane przez wskazane podmioty. Żadne środki finansowe ani gospodarcze nie mogą być udostępnione, w sposób bezpośredni lub pośredni, takiemu podmiotowi ani z korzyścią dla niego.

⁹⁹ T. Nieborak, *Pochodne instrumenty finansowe. Aspekty prawno podatkowe*, Warszawa 2004, s. 28-30.

Sankcje finansowe również dotyczą zamrożenia środków finansowych, które obejmują zakaz wszelkich transferów, dostępu bądź obrotu. Obejmują one przede wszystkim usługi finansowe, ubezpieczeniowe, brokerskie, fundusze inwestycyjne oraz zarządzanie aktywami. Sankcją zamrożenia aktywów finansowych posłużyły się przykładowo Stany Zjednoczone w reakcji na zajęcie amerykańskiej ambasady w Teheranie w 1979 roku - embargo handlowe nałożono kilka miesięcy później, czy Wielka Brytania w stosunku do Argentyny po inwazji na Falklandy w 1982 roku.

Do restrykcji finansowych zaliczane są również ograniczenia możliwości kredytowych. Odznaczają się one charakterystyczną specyfiką uniemożliwiającą uzyskanie kredytów. Instrumentem tym posługiwały się m.in. Stany Zjednoczone przeciwko Japonii w reakcji na inwazję na Mandżurię w 1931 roku.

Wojna gospodarcza

Na szczególną uwagę w systematyce instrumentów sankcji gospodarczych zasługuje tzw. wojna gospodarcza, którym to pojęciem określa się szereg skoordynowanych działań podejmowanych przez państwo dla wyrządzenia możliwie najdotkliwszych strat gospodarczych adresatowi sankcji. Podejmowane są nie tylko wobec terytorium państwa adresata, ale wszelkich terytoriów istotnych dla jego potencjału gospodarczego. Podstawowym instrumentem sankcji wojny gospodarczej jest całkowity zakaz utrzymywania relacji handlowych. Specyfiką tego rodzaju zakazu, na tle całkowitego embarga handlowego, jest szerszy podmiotowy, przedmiotowy i terytorialny zakres stosowania.

Mechanizmy stosowania sankcji ekonomicznych w Polsce

Wszelkie decyzje o zastosowaniu sankcji gospodarczych muszą być podejmowane zgodnie z prawem wewnętrznym. W Polsce

unaoczniony jest brak regulacji ustawowej zagadnienia implementacji decyzji organizacji międzynarodowych, której Polska jest członkiem, o ustanowieniu sankcji gospodarczych. W szczególności odczuwalny jest brak w związku z niejasnym statusem prawnym uchwał organizacji międzynarodowych w prawie wewnętrznym¹⁰⁰.

Zgodnie z artykułem 8 Konstytucji Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, jednak wyłącznie ratyfikowane umowy międzynarodowe. Wówczas stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, jeżeli ich treść na to pozwala. Jeżeli decyzja o ustanowieniu sankcji gospodarczych należy do zakresu traktatu, na podstawie którego ją podjęto można uznać, że decyzja taka jest przedmiotem tych samych regulacji, zgodnie z którymi Polska wyraziła zgodę na związanie się traktatem¹⁰¹.

Najprostszym byłoby więc bezpośrednie stosowanie odnośnych decyzji. Rozwiązanie takie możliwe jest na podstawie, przyjętego z myślą o członkostwie Polski w UE, artykułu 91 Konstytucji¹⁰². Kiedy koniecznym jest przyjęcie regulacji krajowych, możliwym jest zastosowanie trybu ustawodawczego. Jednak rozwiązanie takie jest czasochłonne i obciążone ryzykiem politycznym.

Z kolei uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych ani innych podmiotów. Od 1 maja 2004 roku rozporządzenia Rady Unii Europejskiej ustanawiające sankcje gospodarcze są bezpośrednio stosowane oraz bezpośrednio skuteczne, a podstawą realizacji sankcji

¹⁰⁰ J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 211-214.

¹⁰¹ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje Międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010, s. 329-331.

¹⁰² Artykuł 91 Konstytucji: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

są ustawy sektorowe oraz akty wykonawcze. Na przykład Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie wykazu uzbrojenia¹⁰³ objętego procedurami wywozu, tranzytu lub przywozu przyjęte na podstawie Ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzoru zgłoszenia zamiaru dokonania importu towaru podwójnego zastosowania¹⁰⁴ czy Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia oraz wzoru pozwolenia na tranzyt towarów podwójnego zastosowania¹⁰⁵.

Skuteczność sankcji ekonomicznych według najnowszych badań ekspertów

Badacze z Instytutu Petersona przebadali 174 przypadki sankcji nakładanych na różne kraje od czasu I wojny światowej. W każdym przypadku wzięto pod uwagę ich wpływ na 14 różnych parametrów politycznych i ekonomicznych. Jest to pierwsze tak szczegółowe badanie skuteczności sankcji.

Z ich badań wynika, że skuteczność sankcji jest co najmniej umiarkowana. Ogółem okazały się one skuteczne średnio w 34 % wszystkich przypadków, ale zależało to w dużej mierze od zakładanego celu. Gdy był on skromny, na przykład uwolnienie więźnia politycznego, sankcje były skuteczne w około 50 % przypadków. Sankcje, które miały na celu zmianę reżimu (usunięcie polityka od władzy lub

¹⁰³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 13 listopada 2008 roku w sprawie wykazu uzbrojenia, Dz.U. z 2008 roku, Nr 214, poz. 1350.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 2004 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zamiaru dokonania importu towaru podwójnego zastosowania, Dz.U. Nr 208, poz. 2119.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia oraz wzoru pozwolenia na tranzyt towarów niekrajowych podwójnego zastosowania, Dz.U. Nr 43, poz. 404 z późn. zm.

zmuszenie go do ustąpienia), były skuteczne nieco mniej niż przeciętnie, bo w około 30 % przypadków. Jednak najmniej skuteczne okazały się sankcje nakładane w celu zakończenia nawet niewielkich konfliktów zbrojnych lub zapobieżenia im - te skutkowały zaledwie w 20 % przypadków. Z badań wynika, iż istnieje kilka recept efektywnego zastosowania sankcji gospodarczych:

- skutkują one lepiej wobec podmiotów, z którymi istnieje ścisłe powiązanie ekonomiczne i dyplomatyczne. Z tego powodu niezmiernie trudno jest dotknąć kraje wrogie i autokratyczne, tj. Korea Północna;
- możliwość uniknięcia konfliktu zbrojnego zwiększa się, jeśli sankcje ekonomiczne wprowadzane są z maksymalną siłą;
- strona niedziałająca pod presją czasu ma większą szansę osiągnięcia sukcesu¹⁰⁶;
- sankcje ekonomiczne nakładane przez duże koalicje krajów mają mniejsze szanse powodzenia - im więcej krajów i im dłużej mają trwać sankcje, tym mniejsze prawdopodobieństwo utrzymania skutecznej koalicji;

Podsumowanie

W pracy zostały scharakteryzowane główne elementy związane z sankcjami ekonomicznymi. W kontekście stosowania wszelakich sankcji widoczna jest ich relacja z prawami człowieka – te ostatnie stanowią zarówno podstawę ich stosowania, jak i ograniczenie dopuszczalnych metod i sposobów realizacji. Wynikiem jest fakt, iż nie każde sankcje są skuteczne, a wywieranie nacisku poprzez ten instrument powinno zostać poprzedzone starannymi analizami

¹⁰⁶ G. Czerkawska, K. Czerkawski, *Skuteczność międzynarodowych sankcji gospodarczych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 6, s. 37-48.

polityków. Według wyliczeń naukowców sankcje ekonomiczne są skuteczne średnio w jednym na trzy przypadki.

Dla prawnej oceny stosowania sankcji gospodarczych niezbędna jest znajomość podstawowych procesów politycznych, w wyniku których są one wdrażane. Analizując skuteczność stosowania sankcji gospodarczych w szczególności należy uwzględnić czynniki, takie jak¹⁰⁷:

- model gospodarki państwa objętego sankcjami;
- stopień uzależnienia gospodarki państwa objętego sankcjami od wymiany zagranicznej;
- stopień dywersyfikacji i liczbę partnerów handlowych państwa objętego sankcjami,
- potencjał gospodarki narodowej państwa adresata sankcji;
- zakres i kontrolę implementacji sankcji przez społeczność międzynarodową i ewentualną pomoc państw trzecich dla państwa objętego sankcjami;
- dostępność substytutów towarów objętych sankcjami i alternatywnych rynków zaopatrzenia - wielkość rezerw dewizowych państwa objętego sankcjami;
- koszty ponoszone przez społeczeństwo państwa stosujące sankcje gospodarcze.

Sankcje skutkują lepiej wobec krajów zaprzyjaźnionych niż wrogich, ponieważ takie kraje mają więcej do stracenia dyplomatycznie i ekonomicznie niż te, z którymi wymiana handlowa i stosunki dyplomatyczne są ograniczone. Zastanawiając się z kolei nad przyczynami nieskuteczności sankcji można wskazać takie kwestie, jak: nieadekwatność środków do postulowanego celu – w szczególności zbyt generalnie określony cel i niedostateczność podjętych środków,

¹⁰⁷ J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowych (z uwzględnieniem konsekwencji dla Polski)*, Studia i Materiały nr 54, Warszawa 1995.

efekt konsolidacji społeczeństwa państwa sankcjonowanego, fakt posiadania przez państwo sankcjonowane dostatecznie potężnych sojuszników, ryzyko rozłamu wśród sojuszników zewnętrznych i wewnętrznej opinii publicznej. Jednak umiejętność skutecznego zastosowania sankcji ekonomicznych świadczy *de facto* o gwarancji bezpieczeństwa państwa, m.in. o obronie własnego interesu gospodarczego.

Bibliografia

Anusz J., Sulimierski B., *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowych (z uwzględnieniem konsekwencji dla Polski)*, Studia i Materiały nr 54, Warszawa 1995.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.

Czerkawska G., Czerkowski K., *Skuteczność międzynarodowych sankcji gospodarczych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 6.

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

Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje Międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2010.

Nieborak T., *Pochodne instrumenty finansowe. Aspekty prawno podatkowe*, Warszawa 2004.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia oraz wzoru pozwolenia na tranzyt towarów niekrajowych podwójnego zastosowania., Dz.U. Nr 43, poz. 404 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 13 listopada 2008 roku w sprawie wykazu uzbrojenia, Dz.U. z 2008 roku, Nr 214, poz. 1350.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 2004 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zamiaru dokonania importu towaru podwójnego zastosowania, Dz.U. Nr 208, poz. 2119.

Rozporządzenie Rady o zamrożeniu funduszy oraz inwestycji dotyczących Federalnej Republiki Jugosławii, Nr 1294/1999/WE

Ryszka J., *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

Marta Szulińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wojna informacyjna jako cyberzagrożenie w środowisku bezpieczeństwa

Wstęp

Informacja zawsze odgrywała ważną rolę w cywilizacji ludzkiej¹⁰⁸. Posiadanie aktualnej i prawdziwej informacji stało się istotne zwłaszcza dla instytucji rządowych i komercyjnych, a nawet poszczególnych jednostek. Bez wątpienia postępująca informatyzacja życia ułatwia szybki dostęp do wiarygodnych informacji, zwiększa efektywność pracy oraz wygodę życia, jednak łatwy dostęp do informacji niesie ze sobą również szereg zagrożeń – obok kradzieży danych dojść może do ich niezatwierdzonej modyfikacji, zniszczenia lub niepożądanego ujawnienia¹⁰⁹. W miarę politechnizacji życia informacje zaczęły nabierać coraz większych wartości, a ich posiadanie stało się warunkiem lepszej egzystencji. Na tym tle pojawiła się konkurencja, a więc swoisty rodzaj walki – gdzie jedni możliwymi sposobami dążą do zdobycia informacji, drudzy – z podobnym zaangażowaniem starają się im to uniemożliwić¹¹⁰.

¹⁰⁸ P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Toruń 2005, s. 5.

¹⁰⁹ J. Janczak, A. Nowak, *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy*, Warszawa 2013, s. 128.

¹¹⁰ K. Liedel, *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie przyszłości. Działania społeczności międzynarodowej*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, Warszawa 2011, s. 438.

Pojęcie wojny informacyjnej

Wojna informacyjna jest pojęciem, które po raz pierwszy pojawiło się w terminologii wojskowej¹¹¹. Walka ta przez wieki była ważnym elementem sztuki wojennej. Pierwszą definicję pojęcia wojny informatycznej zdefiniowano w 1996 roku, jednak już w 1946 roku uruchomiono pierwszy komputer, który został wprowadzony w ramach wojskowego tajnego „Projektu X”. Data ta, zdaniem specjalistów, otwiera nowy rozdział w sztuce prowadzenia wojen¹¹². Historycy wojskowości analizując rozegrane bitwy stwierdzili, że wygrane walki w dużym stopniu były konsekwencją odniesienia sukcesu w sferze informacyjnej, bowiem właściwe rozpoznanie sił wroga, zdobycie informacji na temat jego zamiarów, wprowadzenie w błąd nieprzyjacielskich służb i ukrycie swoich faktycznych celów warunkowało zwycięstwo. Na szeroką skalę działania z zakresu „wojny informacyjnej” zastosowane zostały w XX wieku. W okresie II wojny światowej walka przeniosła się z przestrzeni osobowej do przestrzeni środowiska elektronicznego¹¹³. Maszyny cyfrowe, a później komputery, sieci informatyczne, czy też bazy danych stały się zarówno środkami militarnymi, jak i głównym celem rozpoznania oraz ataków¹¹⁴.

Podsumowując, przy próbie zdefiniowania pojęcia walki informacyjnej mówi się, że obejmuje ona wszelkie działania mające na celu uzyskanie przewagi informacyjnej poprzez wpływanie na informacje, procesy informacyjne, systemy informatyczne oraz sieci komputerowe przeciwnika przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony własnym zasobom informacyjnym. Wojna ta obejmuje także niszczenie elementów systemów informacyjnych przeciwnika za pomocą różnego

¹¹¹ R. Białoskórski, *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku. Zarys problematyki*, Warszawa 2011, s. 41.

¹¹² P. Bączek, dz. cyt., s. 129.

¹¹³ P. Bączek, dz. cyt., s. 128-129.

¹¹⁴ Tamże, s. 129.

rodzaju środków działania¹¹⁵. Wojna informacyjna jest więc szczególnym przypadkiem procesu sterowania społecznego, który ma na celu zniszczenie przeciwnika przy użyciu informacji. Owa informacja niszcząca, która traktowana jest jako narzędzie w walce informacyjnej, spełnia dwojaką funkcję: osłabiającą przeciwnika poprzez utrudnianie przekazu informacji między jego kierownictwem i wykonawcami, a także funkcję, która inspirowa do błędnych decyzji kierownictwa i błędnych działań wykonawców przeciwnika poprzez wprowadzenie do systemu wroga błędnych informacji¹¹⁶. W podanej definicji można zauważyć, iż jest ona bardzo bliska rozumieniu cyberterroryzmu, ale nie należy używać tych słów w sposób zamienny. Większość badaczy, tak jak Alan D. Campen, eksponuje w definicji walki informacyjnej jej niemilitarny charakter. Według A. Campena na ową walkę składają się „akcje manipulacji oraz destrukcyjne, które prowadzone są z ukrycia lub jawnie, w czasie pokoju, kryzysu i wojny, a także skierowane na elektroniczne systemy informacyjne, z pobudek społecznych, politycznych, czy też ekonomicznych”¹¹⁷. Natomiast według definicji RAND Corp. wojna informacyjna jest konfliktem o niższej intensywności niż cyberterroryzm, a ponadto konflikty te mogą rozgrywać się nie tylko w cyberprzestrzeni, ale również w realnym świecie¹¹⁸.

Wojny informacyjne prowadzone w przestrzeni wirtualnej

Rozwój technologiczny związany z dziedziną walki informatycznej ściśle związany jest z pracami nad tzw. bronią niekinetyczną, do której zaliczane są bomby HPM (*high-power microwave*), bomby HPL (*high-*

¹¹⁵ A. Żebrowski, M. Żmigrodzka, *Media uczestnikami walki informacyjnej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2012, nr 9, s. 359.

¹¹⁶ J. Kossecki, *Elementy wojny informacyjnej*, zob. <http://www.awronka.nazwa.pl/bazya/wojnainfor.htm>

¹¹⁷ R. Białoskórski, dz. cyt., s. 42.

¹¹⁸ Tamże, s. 43.

power laser), a także inne techniki wchodzące w skład walki elektronicznej i cybernetycznej¹¹⁹.

Coraz częściej wojna informacyjna prowadzona jest w cyberprzestrzeni, bowiem wówczas wymaga znacznie mniejszego nakładu środków niż klasyczne kompanie wojenne. Atak na gospodarkę informacyjną wymaga jedynie ograniczenia przepływu informacji – a jest to z całą pewnością mniej kosztowne niż przeprowadzenie fizycznego ataku na jego infrastrukturę¹²⁰. Do głównych cech wojny cybernetycznej zalicza się:

- uzyskanie przewagi informacyjnej traktowanej jako misja,
- cyberprzestrzeń jako teren działań,
- czas, jako czynnik krytyczny,
- niewidzialność przeciwnika, z czym wiąże się trudność namierzenia atakującego , który może zaatakować z różnego miejsca¹²¹.

Wojny internetowe są przełożeniem realnego konfliktu lub napięcia do cyberprzestrzeni, gdzie dochodzi do wirtualnego starcia. Udział w niej biorą mniej lub bardziej zorganizowane grupy hakerów oraz cyberterrorysty, którzy do swoich celów wykorzystują komputery i ich oprogramowania, modemy, a także sieci łączności. Jednak w owej wojnie biorą udział nie tylko komputery i sieci komputerowe. Obejmuje ona informacje we wszelkiej postaci i przesyłane wszelkimi środkami, począwszy od ludzi i ich fizycznego środowiska do druków, telefonów, radia i telewizji.

¹¹⁹ R. Białoskórski, dz. cyt., s. 47.

¹²⁰ K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2005, s. 20.

¹²¹ Tamże, s. 42.

Rodzaje wojny informacyjnej

Wojna informacyjna może być prowadzona na trzech poziomach:

- na poziomie osobowym – wówczas odbywa się w obszarze prywatnym danej osoby; każdy gromadzi w osobistych komputerach ogromne ilości informacji, które mogą być wykorzystywane, wykradane, a następnie ujawniane – w skrajnych przypadkach może dochodzić nawet do tzw. kradzieży tożsamości;
- pomiędzy przedsiębiorstwami – wówczas wojna prowadzona jest z wykorzystaniem technologii komputerowych umożliwiających pozyskiwanie tajemnic konkurenta, niszczenie jego baz danych,
- a także na poziomie regionalnym lub globalnym – walka taka skierowana jest przeciwko określonemu państwu lub grupie państw. Obiektami ataku mogą być np. systemy kierowania obronnością państwa, czy też infrastruktura państwa o znaczeniu strategicznym, np. energetyka, transport czy łączność.

Przykłady zastosowania metod walki informacyjnej

Nowe metody walki informacyjnej zastosowano na szeroką skalę podczas pierwszej wojny w Zatoce Perskiej na początku lat 90., a potem w 2001 roku w Afganistanie i w 2003 roku w Iraku. W konfliktach tych wykorzystano najnowsze technologie informatyczne¹²².

Amerykanie przed rozpoczęciem działań wojennych posiadali dokładne rozpoznanie obszaru walki i przeciwnika. Zastosowano nowe środki przekazu informacji. Aktualne informacje taktyczne o rozmieszczeniu wojsk irackich, ich ruchach oraz o skutkach

¹²² P. Bączek, dz. cyt., s. 129.

bombardowań były przekazywane do sztabów przez Bezzałogowe Aparaty Latające – BAL – posiadające kamery video i kamery na podczerwień¹²³.

W czasie pierwszej wojny w Iraku Bezzałogowe Aparaty Latające odbyły 530 lotów o łącznym czasie 1700 godzin. Podczas operacji w Afganistanie w 2001 roku i kolejnej wojny w Iraku użycie BAL stało się w amerykańskiej armii już rutyną. Kolejna generacja BAL oparta na technice lotu owadów ma liczyć kilka centymetrów. Dzięki temu będzie można prowadzić rozpoznanie na obszarach dotychczas niedostępnych (np. zasiedlonym, skalistym) i zdobywać informacje dla najmniejszych pododdziałów i pojedynczych osób. Dzięki satelitarnym systemom łączności Amerykanie przygotowywali dokładne mapy celów ataków¹²⁴.

Uszkodzone zostały także wojskowe systemy komputerowe Iraku. Według informacji prasowych, w drukarkach sprzedawanych do Iraku zainstalowano specjalnego wirusa komputerowego. Wirus został stworzony w amerykańskiej Narodowej Agencji Bezpieczeństwa, a następnie zainstalowany w chipie komputerowym w drukarkach wysłanych do Iraku. Wirus miał unieruchomić programy obrony powietrznej. Zniszczone zostały także systemy radarowe, w ten sposób Bagdad był pozbawiony bieżących informacji z pola walk¹²⁵.

Z kolei kilku hakerów z Holandii włamało się do zasobów komputerowych armii amerykańskiej i zdobyło informacje, m.in. o dokładnej lokalizacji wojsk, typach broni, możliwościach pocisków Patriot, przemieszczaniu się okrętów marynarki wojennej oraz systemach zaopatrzenia wojska. Mimo zidentyfikowania hakerów Stany Zjednoczone nie mogły im nic zrobić, ponieważ w owym czasie włamanie komputerowe nie było w Holandii przestępstwem¹²⁶.

¹²³ Tamże, s. 129-130.

¹²⁴ Tamże, s. 130.

¹²⁵ Tamże, s. 131.

¹²⁶ Tamże, s. 131-132.

Cyberdywersanci jako specjaliści od walki informacyjnej

Warto też wspomnieć o żołnierzach, bowiem wraz z rozwojem konfliktów w cyberprzestrzeni, powstała nowa kategoria żołnierzy – cyberdywersanci. Już kilka lat temu brytyjski wywiad w swoim ośrodku szkolił specjalistów jak prowadzić operacje specjalne w sieciach komputerowych – łamać kody bankowe i dokonywać nielegalnych transferów pieniędzy, wprowadzać chaos w systemach finansowych, włamywać się do tajnych zasobów informacyjnych i kraść z nich dane¹²⁷.

Cyberdywersanci dysponują niewielkimi bombami elektromagnetycznymi, których eksplozja może zniszczyć urządzenia elektroniczne, wykasować pamięć komputerów, sparaliżować pracę dyspozytorni energetycznych, spalić linie przesyłowe, unieruchomić centrale telefoniczne i inną infrastrukturę informacyjną. W ostatnich latach doszło do wielu takich ataków terrorystycznych i wojen w cyberprzestrzeni. Atak może polegać na wprowadzeniu do sieci wirusa komputerowego, który paraliżuje najważniejsze ośrodki decyzyjne¹²⁸.

W przyszłości można przewidzieć, że jeszcze bardziej upowszechnią się zamachy przeprowadzone przez hakerów, wykorzystujących oprogramowanie i wirusy komputerowe¹²⁹. Obecnie ataki wojny informacyjnej są coraz bardziej skomputeryzowane, bowiem w Internecie są dostępne programy i scenariusze umożliwiające złamanie haseł, znajdowanie i wykorzystywanie słabych punktów w sieciach, zamykanie serwerów internetowych i usuwanie dowodów nielegalnego działania.

Donn Parker, emerytowany guru przestępców komputerowych, przewiduje nadejście dnia „zautomatyzowanej zbrodni”, kiedy będzie

¹²⁷ Tamże, s. 137.

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ Tamże.

można kupić lub ściągnąć z Internetu pakiet, który anonimowo dokona przestępstwa, po czym całkowicie wymaże siebie i wszelkie dowody tego przestępstwa z komputera ofiary¹³⁰.

Zakończenie

Reasumując, cyberwojna, zgodnie z przewidywaniami autorów *science-fiction*, staje się stopniowo rzeczywistością. Co prawda, nie doszło jeszcze do „gorącego” konfliktu międzypaństwowego w tym wymiarze, jednak dotychczasowe wydarzenia wskazują, iż można mówić już nie tylko o „zimnej wojnie w cyberprzestrzeni” czy wyścigu zbrojeń, lecz o regularnych starciach między poszczególnymi aktorami na arenie międzynarodowej.

Jej przejawami nie są już jedynie włamania na witryny internetowe czy serwery, ale zorganizowane, masowe ataki przeprowadzone na zlecenie rządów, które mogą potencjalnie zagrozić funkcjonowaniu krytycznej infrastruktury państw. Dynamika wydarzeń w cyberprzestrzeni udowodniła, iż cyberwojna może być w przyszłości zjawiskiem powszechnym, a co za tym idzie, państwa i organizacje międzynarodowe powinny dołożyć wszelkich starań, aby rozwiązania prawno-polityczne dotrzymały kroku rozwojowi zagrożeń w tej dziedzinie. Odpowiednia reakcja na te wyzwania pozwoli nie tylko na zniwelowanie znacznej części z nich, ale także w pewnym stopniu będzie determinować status i pozycję państwa na arenie międzynarodowej.

¹³⁰ Tamże, s. 135.

Bibliografia

Aleksandrowicz T., Liedel K. Piasecka P., *Bezpieczeństwo w XXI wieku . Asymetryczny świat*, Warszawa 2011.

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

Białoskórski R., *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku. Zarys problematyki*, Warszawa 2011.

Janczak J., Nowak A. *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy*, Warszawa 2013.

Kossecki J., *Elementy wojny informacyjnej*, <http://www.awronka.nazwa.pl/baza/wojnainfor.htm>.

Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2005.

Adriana Jarząbek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Bezpieczeństwo narodowe w świetle epidemii i pandemii

Pandemie nękają cywilizacje od wieków i stanowią niebezpieczeństwo dla wielu ludzi. Wielokrotnie stawano do żmudnej walki z infekcjami, których źródłem były niewidzialne mikroby. Wraz z rozwojem cywilizacji, nowymi możliwościami, zarówno w sferze zapobiegania jak i leczenia, zmieniło się podejście do chorób zakaźnych. Zagrożenia jakie ze sobą niosą epidemie i pandemie nabrały innego charakteru, niż ten, który znamy z doniesień historycznych. Z tego powodu warto spojrzeć na koegzystencję człowieka i patogenu przez pryzmat realnego zagrożenia jakie niesie pandemia, zarówno dla jednostki jaką jest człowiek, jak i całego organu jakim jest państwo.

Podstawą rozważań na temat zagrożeń, jakie niosą za sobą epidemie jest wyjaśnienie kilku bazowych pojęć z zakresu epidemiologii.

Epidemiologia jest nauką zajmującą się badaniem wpływu różnych czynników w różnych warunkach środowiskowych na częstość szerzenia się chorób wśród ludności¹³¹. Głównym zadaniem tej nauki jest identyfikacja przyczyn oraz opracowanie sposobów zapobiegania wystąpienia chorób¹³².

Epidemia oznacza występowanie na danym terenie i danym czasie zachorowań na chorobę zakaźną w większej liczbie niż

¹³¹ W. Jędrychowski, *Epidemiologia wprowadzenie I metody badań*, Warszawa 1991, s.11.

¹³² L. Zaborski, *Epidemiologia: wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2002, s. 9.

dotychczas lub w formie dotąd nie występującej¹³³. Pandemia z kolei jest rodzajem epidemii ale rozprzestrzeniającej się bardzo szybko i obejmującej swym zasięgiem obszar na całym świecie i zazwyczaj charakteryzująca się wysoką zapadalnością na daną chorobę¹³⁴.

Pytanie o zagrożenie, jakie niesie ze sobą epidemia wróciło niedawno, kiedy świat przestał radzić sobie z krwotoczną gorączką wywoływaną przez wirusa Ebola. Oficjalne statystyki WHO mówią o 28 tys. chorych i 12 tys. zmarłych¹³⁵. Niemal wszystkie przypadki odnotowano w Gwinei, Liberii i Sierra Leone, ale gdy Ebola opuściła już Afrykę i pojawiły się pierwsze doniesienia o chorych w krajach Europy Zachodniej i USA, zaczęto wpadać w panikę. Choć liczba ofiar może budzić obawy, to najnowsza epidemia nie stanowi wielkiego zagrożenia w porównaniu z chorobami, które dziesiątkowały społeczeństwo w przeszłości: dżumą, czarną ospą, hiszpanką i wieloma innymi.

Największe pandemie na przełomie wieków

Pandemie nie są problemem ostatnich lat, ludzkość zmagала się z nimi wielokrotnie na przestrzeni wieków i każda z nich odcisnęła swoje piętno na kartach historii. Niski poziom higieny oraz wiedzy medycznej, bieda czy wojna były przyczyną dziesiątkowania ludności przez choroby zakaźne. Każda pandemia zabierała ze sobą żniwo w postaci milionów istnień ludzkich, a w świadomości tych którzy przetrwali pozostawał strach i obawa przed kolejnym atakiem.

Najpopularniejsza pandemia – dżuma, zwana „czarną śmiercią”- w XIV w. zabiła łącznie do 200 mln Europejczyków, co stanowiło 1/3 ludności tego kontynentu¹³⁶. Polaków uratowało cywilizacyjne

¹³³ J. Bzdęga, A. Gębska-Kuczerowska, *Epidemiologia w zdrowiu publicznym*, Warszawa 2010, s. 369.

¹³⁴ M. Treder, *Pandemie zagrożeniem XXI w.*, Warszawa 2012, s. 29.

¹³⁵ *Ebola Situation Reports*, <http://apps.who.int/ebola/ebola-situation-reports> (dostęp: 03.06.2018).

¹³⁶ M. Treder, dz. cyt., s. 33.

zacołanie. Zaraza najmniejsze straty powodowała w terenach wysokogórskich (m.in. Alpy i Pireneje) albo o małym zagęszczeniu ludności (m.in. Polska i Litwa). Dżuma wracała do Europy jeszcze w kilku epidemiach zbierając owocne żniwo i pozostawiając strach przed kolejnym atakiem.

Po dżumie nastąpiła epidemia ospy prawdziwej. Największe spustoszenie na skutek epidemii tej choroby miało miejsce w XVI w. w Ameryce Północnej i Południowej. Ospa prawdziwa zabrała ze sobą 75 % populacji terenów dzisiejszego Meksyku. W Ameryce Południowej było jeszcze gorzej. Na terenach dzisiejszego Peru, ospa, jak donoszą niektóre dane uśmierciła ponad 90 proc. społeczeństwa.

Okres bardziej współczesny- wiek XX - grypa Hiszpanka, dla której nie istniały granice geograficzne czy klimatycznie, pojawiła się w każdym zakątku świata. W ciągu 6 miesięcznej pandemii w 1918 roku, zaatakowała ludność osłabioną wojną, powodując chorobę około 1 mld osób i powodując śmierć 90 mln ¹³⁷.

Współczesny obraz epidemii i pandemii

W obliczu powyższych danych problem pandemii wydaje się być znaczący w kwestii bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, nie tylko na szczeblu krajowym, ale też globalnym. Aby nie bazować jedynie na danych historycznych warta uwagi jest analiza kilku współczesnych chorób zakaźnych i zagrożeń jakie stwarzają.

Rozwój medycyny, skuteczna profilaktyka, poznanie mechanizmów rządzących światem chorób zakaźnych oraz poprawa warunków sanitarnych zmniejszają znacznie liczbę zgonów na choroby zakaźne i nie przekracza on w skali światowej kilku procent. Niestety nie możemy czuć się bezpieczni ponieważ istnieją nadal patogeny z którymi naukowcy nie mogą sobie poradzić np. wirus HIV - nieleczony

¹³⁷ Tamże, s. 35.

zabija ponad 99% zakażonych w dość krótkim czasie, w przypadku leczenia zwiększa się średnia długość życia chorych, ale nie ma możliwości całkowitego wyleczenia. Pod koniec 2013 r. 35 milionów ludzi było zakażonych wirusem HIV, (ok 70 % przypadków w Afryce, w Polsce odnotowano 1399 chorych) zmarło 1, 5 milionów ludzi na całym świecie¹³⁸. Dane zatrważające, ale według WHO jest to obecnie najbardziej zagrażająca życiu choroba zakaźna. Dla porównania prawie tyle samo osób zginęło w tym roku w wypadkach samochodowych na całym świecie, a jednak wypadki komunikacyjne nie stanowią w świadomości ludzi niebezpieczeństwa tej samej rangi co AIDS.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że obecnie wskaźnik umieralności na skutek infekcji zakaźnych jest mniejszy niż 1 % rocznie¹³⁹, a mimo to sama możliwość zachorowania zaburza poczucie bezpieczeństwa w społeczeństwie.

W Polsce w 2013 roku najczęściej odnotowywano zachorowania na:

- grypę (ponad 3 mln przypadków),
- zakażenia pokarmowe, zarówno wirusowe oraz bakteryjne (według danych Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgłoszono ok. 50 tys. zachorowań, ale ze względu na to, iż wiele infekcji pokarmowych nie jest zgłaszanych to przyjmuje się, że rzeczywistych przypadków było pięćdziesiąt razy więcej) .

Sytuacja epizootyczna wygląda podobnie w krajach Europejskich, oraz innych rozwijających się i wysoko rozwiniętych państwach, więc zachorowania na grypę czy zatrucia pokarmowe są na tyle powszechne, że ich występowanie rzadko staje się sensacją, pomimo względnie wysokiej śmiertelności. Poza realnym zagrożeniem, które można opisać liczbowo w postaci liczby zachorowań i zgonów zgonów, istnieje też problem zbiorowej paniki na sama myśl o chorobie, o bezradności

¹³⁸ HIV/AIDS, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs360/en/> (dostęp: 04.06.2018)

¹³⁹ P. Gulisano, *Pandemie od dżumy do ptasiej grypy*, W drodze, Poznań 2007, s. 9.

i nieprzewidywalnych skutkach. Czynnikiem decydującym o skali strachu jest często zainteresowanie mediów daną jednostką chorobową, a te podążają za „nowościami”, czyli tym z czym społeczeństwo jeszcze się nie zetknęło, stąd boimy się tego co nieznane, bagatelizując choroby, które dotyczą nas na co dzień. Przykład SARS, czyli atypowej ostrej niewydolności układu oddechowego, obrazuje skalę zagrożenie jaką niesie epidemia w XXI w. Bilans zgonów w porównaniu z epidemiami w średniowieczu nie budzi grozy: w 27 krajach zanotowano 8000 przypadków zachorowań, z czego 780 osób zmarło¹⁴⁰. Jednak światowe skutki strachu były znacznie większe. Panika spowodowała migrację ludności z terenów, gdzie zaraza wystąpiła, a to spowodowało szybsze szerzenie się choroby i przypadki zarażeń w Europie i Ameryce w krótkim czasie. Na azjatyckich rynkach turystycznych odnotowano spadek obrotów od 45% do 85%, w Pekinie zamknięto kina, biblioteki, szkoły, teatry, wstrzymano rejestrację ślubów, rząd odwołał „Złoty Tydzień”, który co roku przynosił dochód w wysokości 3,4 mld dolarów, w całym mieście obroty w różnych dziedzinach spadły o połowę. Na walkę z SARS tylko w Pekinie przeznaczono 600 mln dolarów¹⁴¹. Na całym świecie usiłowano stawić czoła infekcji, całe populacje poddawane były kwarantannie, bankrutowały linie lotnicze, pojawiło się też zagrożenie załamania międzynarodowych rynków finansowych. Straty ekonomiczne z powodu SARS oceniono w skali światowej na 30 mld dolarów.

Innym przykładem epidemii powodującej destabilizację gospodarki krajowej i międzynarodowej, są choroby dotyczące zwierząt rzeźnych. Na przełomie XX i XXI w. z problemem zmagala się Wielka Brytania. Jako pierwsza pojawiła się „choroba wściekłych krów”

¹⁴⁰ C. Duncan, S. Scott, *Czarna śmierć Epidemie w Europie od starożytności do czasów współczesnych*, Warszawa 2008, s. 10.

¹⁴¹ S. Ball, *SARS i inne nowe epidemie*, Warszawa 2003, s. 55.

czyli BSE. Pierwszy przypadek opisano w Wielkiej Brytanii w 1986 r. Wystąpienie tej choroby udowodniło naukowcom, że nie są oni w stanie opanować niewidzialnego świata mikrobów i wiele pozostaje jeszcze tajemnica. Jedną z takich zagadek są właśnie czynniki wywołujące BSE-priony. Priony to infekcyjne proteiny, czynniki białkowe, składające się głównie, jeśli nie wyłącznie, ze zmienionej izomerycznej odmiany normalnego białka komórkowego¹⁴² zupełnie nie występujące wcześniej, nie mający nic wspólnego z bakterią czy wirusem ani żadnym innym znanym patogennym organizmem. Ze względu na niewiedzę, brak możliwości leczenia, brak szczepionek, odporność prionów na czynniki dezynfekcyjne oraz szerzącą się panikę, rząd Wielkiej Brytanii wydał decyzję o likwidacji choroby poprzez usuwanie całych stad zwierząt w których wystąpiły osobniki chore. Do roku 2000 w wielkiej Brytanii wybito ok 1,8 miliona pogłowia bydła, co było strasznym ciosem dla gospodarki, dotyczącym głównie farmerów i przedsiębiorstwa przetwórcze. Sytuacja na rynku wołowiny dodatkowo pogarszał brak zbytu, ponieważ te same priony wywołują u ludzi śmiertelną chorobę Creutzfelda- Jackoba. Szacowany koszt uboju oraz badań naukowych nad BSE w Wielkiej Brytanii wyniósł 92 mln euro, a globalne koszty związane z BSE na świecie – 100 miliardów Euro. W tym czasie, kiedy kraj borykał się kryzysem gospodarczym na wariant ludzki zachorowało zaledwie (lub aż) 150 osób, w porównaniu np. do choroby AIDS liczba ta jest bardzo niewielka a wymiar zagrożenia jakie przyniosła pandemia był zupełnie inny.

Wielka Brytania nie zdarzyła podnieść się jeszcze z kryzysu związanego z BSE, kiedy to 2001 zaczęły pojawiać się tam ogniska pryszczycy. Dla hodowców pryszczycza oznacza katastrofę. Patogen jest tak zakaźny, że każdy kontakt z nim wywołuje chorobę, choć nie zabija,

¹⁴² A. Kazula, E. Kazula, *Choroby prionowe – charakterystyka, diagnostyka i terapia chorób prionowych*, <http://www.ptfarm.pl/pub/File/Farmacja%20Polska/2009/08-2009/13%20%20Priony.pdf> (dostęp: 03.06.2018).

bo padają jedynie sztuki najsłabsze i młode. Zwierzęta chore tracą wartość oraz nie można ich eksportować. Nie jest to zatem dziesiątkująca dżuma czy cholera. To po prostu choroba ekonomiczna¹⁴³. Aby zniszczyć źródło infekcji, podjęto działania skuteczne w walce z BSE - wybito i spalono kolejne 6,5 miliona zwierząt a straty oszacowano na 3,1 mld funtów. Wielka Brytania otrzymała podwójny cios, który o mało nie skończył się zupełnym upadkiem gospodarczym kraju. Do tej pory rolnictwo i przetwórstwo mięsne nie ustabilizowało swojej sytuacji. Wydarzenia te odbiły się nie tylko na gospodarce kraju, ale stały się też przyczyną kryzysu w UE. Zaburzony został handel wewnątrz związany ze znacznym zmniejszeniem popytu na wołowinę , oraz handel zagraniczny na skutek wprowadzenia ograniczeń w imporcie i eksporcie bydła oraz wołowiny. Przykład tych nieszczęść pokazuje, że zachwianie w systemach masowej hodowli, spowodowane epidemią lub pandemią zwierząt rzeźnych, może mieć szerokie konsekwencje gospodarcze¹⁴⁴.

Walka z patogenami

Pomimo tak wielkiego postępu cywilizacyjnego, przełomu w dziedzinie medycyny oraz w standardzie życia ludzkiego, nie jesteśmy w stanie uporać się z patogenami a pandemie występują nadal. Otóż podstawowym problemem w walce z chorobami zakaźnymi jest globalizacja. Z jednej strony postępujący rozwój gospodarczy w krajach otwartych na globalizację oraz czerpiących korzyści z tego procesu spowodował wzrost nakładów finansowych na ochronę zdrowia; z drugiej zaś globalizacja niewątpliwie przyczynia się do szerzenia chorób. Opanowanie i kontrola chorób zakaźnych stają się coraz trudniejsze ze względu na:

¹⁴³ J. Kubiak, *Krajobraz po bitwie*, <http://www.tygodnik.com.pl/numer/2697/kubiak.html> (dostęp: 14.06.2018).

¹⁴⁴ S. Ball, dz. cyt., s. 70.

- łatwość w podróżowaniu, co skraca czas szerzenia się patogenu. Pandemie historyczne potrzebowały nawet kilku lat aby się rozprzestrzenić, teraz zajęcie kilku kontynentów zajmuje najbardziej zjadliwym patogenom 2 tygodnie, ponadto podróżowanie umożliwia ludziom kontakt z nieznanym dotąd patogenem, przed którym układ odpornościowy nie potrafi się bronić.
- przemiany demograficzne, przez co rozumie się wzrost liczby ludności a za tym również wzrost zagęszczenia ludności i możliwość wymiany patogenów,
- przebudowę struktury społecznej- starzenie się społeczeństwa, co zwiększa podatność na zakażenia, z względu na upośledzoną możliwość obrony starszych organizmów,
- sytuację ekologiczną- zmiany klimatu, które umożliwiają wektorom przenosić się na nowe tereny,
- rozwój ekonomiczny i technologiczny a przez to nieprzewidywalny wpływ na ludzkie zdrowie- istnieje powiązanie między klimatyzacją a chorobą legionistów
- zmiany we wzorcach ludzkich zachowań, które ułatwiają szerzenie się epidemii- zmiany w zachowaniu seksualnym i wzrost liczby zachorowań przekazywanych drogą płciową
- zmienność genetyczna drobnoustrojów, które poprzez mutacje , dryft genetyczny i transfer genów między mikroorganizmami oraz przełamywanie bariery gatunkowej powodują powstawanie nowych chorób przed którymi nie umiemy się bronić. W ostatnich dziesięcioleciach odkryto ponad 30 chorób, które nie występowały w przeszłości, a część z nich ujawniła się w postaci epidemii. Zmienność genomu pozwala również nabyć patogenom lekooporność , przez co choroby z przeszłości mogą atakować na nowo¹⁴⁵.

¹⁴⁵ C. Duncan, S. Scott, dz. cyt., s. 240.

W związku z brakiem możliwości całkowitego wyeliminowania chorób zakaźnych stworzenie sprawnego systemu walki z patogenem okazało się jednym z podstawowych działań jednostek ochrony zdrowia w każdym kraju. W Polsce podstawowym dokumentem regulującym działalność przeciwepidemiczną jest ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Obowiązkiem osób przebywających na terytorium naszego kraju jest poddanie się badaniom sanitarno-epidemiologicznym, obowiązkowym szczepieniom, hospitalizacji, kwarantannie, izolacji oraz udzieleniu informacji, które mogą zapobiec chorobom zakaźnym¹⁴⁶. Kluczową rolę w monitorowaniu chorób zakaźnych odgrywa Państwowa Inspekcja Sanitarna, oraz podlegające jej organy, które działają na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985r. Do podstawowych zadań tej jednostki, w wielkim skrócie, należy monitoring, gromadzenie, analiza i interpretacja danych oraz planowanie i wdrażanie programów ochrony zdrowia¹⁴⁷. Istotną rolę w popularyzowaniu wiedzy epidemiologicznej i upowszechnianiu jej stosowania pełnią krajowe organizacje pozarządowe m.in. Polskie Stowarzyszenie Epidemiologiczne, powołane w 2004 roku¹⁴⁸.

W przypadku wybuchu epidemii Państwowa inspekcja Sanitarna organizuje System Kierowania Reagowaniem Kryzysowym, którego zadaniem jest:

- monitorowanie i ocena sytuacji kryzysowej;
- informowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej o wynikach oceny sytuacji;
- wypracowanie możliwości i potrzeb użycia sił i środków znajdujących się na

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008, nr 234, poz. 1570.

¹⁴⁷ J. Bzdęga, A. Gębska-Kuczerowska, *Epidemiologia w zdrowiu publicznym*, Warszawa 2010, s. 355.

¹⁴⁸ M. Treder, dz. cyt., s. 74.

wyposażeniu Państwowej Inspekcji Sanitarnej;

- koordynowanie działań jednostek organizacyjnych Państwowej Inspekcji Sanitarnej w czasie reagowania na sytuacje kryzysowe;
- współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami zaangażowanymi

w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych t.j. Światowa Organizacja Zdrowia WHO, czy Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób ECDC.

Faktem jest, że problem epidemii i pandemii nie traci na znaczeniu od setek lat, zmienia się jedynie obraz konsekwencji, jakie współczesne choroby za sobą niosą. Dla społeczeństwa międzynarodowego jest to zagrożenie dotyczące różnych aspektów życia, nie tylko medycznych, ale też ekonomicznych i kulturowych.

Bibliografia

Ball S., *SARS i inne nowe epidemie*, Warszawa 2003.

Bzdęga J., Gębska-Kuczerowska A., *Epidemiologia w zdrowiu publicznym*, Warszawa 2010.

Duncan C., Scott S., *Czarna śmierć Epidemie w Europie od starożytności do czasów współczesnych*, Warszawa 2008.

Gulisano P., *Pandemie od dżumy do ptasiej grypy*, Poznań 2007.

Jędrychowski W., *Epidemiologia wprowadzenie i metody badań*, Warszawa 1991.

Kubiak J., *Krajobraz po bitwie*,
<http://www.tygodnik.com.pl/numer/2697/kubiak.html>.

Kazula A., Kazula E., *Choroby prionowe – charakterystyka, diagnostyka i terapia chorób prionowych*,
<http://www.ptfarm.pl/pub/File/Farmacja%20Polska/2009/08-2009/13%20%20Priony.pdf>

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. 2008, nr 234, poz. 1570.

Treder M., *Pandemie zagrożeniem XXI w.*, Warszawa 2012.

WHO, *Ebola Situation Reports*, <http://apps.who.int/ebola/ebola-situation-reports>.

WHO, *HIV/AIDS*,
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs360/en/>.

Zaborski L, *Epidemiologia: wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2002.

Maciej Kasprzyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Wybrane aspekty interpretowania i analizowania zjawiska
terroryzmu za pomocą filozoficznego warsztatu badawczego**

Terroryzm na przestrzeni ostatnich dekad przedstawiał się nam jako zjawisko, któremu przypisać można niebagatelne znaczenie w kształtowaniu tego, co możemy określić mianem poziomu bezpieczeństwa. Natomiast, jeszcze bardziej znamieny był jego wpływ na to, co możemy określić mianem uśrednionego poziomu percepcji poziomu bezpieczeństwa. Aktywność terrorystów w pewnych okresach, zwłaszcza tych, w których była ona wzmożona i ukierunkowana na osiągnięcie bardzo spektakularnego efektów, postawiła w stan pełnej mobilizacji najróżniejsze służby.

Do pewnego stopnia jest z powyższym ściśle powiązany fakt wskazujący na to, że znacząco wzrosło zainteresowanie przedmiotowym problemem wśród badaczy reprezentujących najróżniejsze dyscypliny naukowe. Nie inaczej sytuacja wygląda także wśród filozofów. Postaram się zreferować wyselekcjonowany zestaw problemów, które można uznać, moim zdaniem, za najbardziej istotne. Kluczowym zagadnieniem jest zwłaszcza to, jaka jest percepcja terroryzmu, gdy spojrzymy na niego przez pryzmat szeregu filozoficznych subdyscyplin i kategorii, które wobec każdej z nich możemy uznać za kategorie kluczowe.

Etyka

Naturalne wydaje się, że za pierwszoplanową powinniśmy uznać rolę, jaką w interpretacji tego zjawiska odegrać może etyka¹⁴⁹. Interpretowanie terroryzmu za pośrednictwem filtra etycznego to przede wszystkim konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, jaką rolę możemy przypisywać wpływom określonych zestrojów aksjologicznych¹⁵⁰ na to, że członkowie określonych społeczności decydują się na podejmowanie kroków będących faktycznie niczym innym jak tylko działalnością o charakterze ściśle destrukcyjnym¹⁵¹. Skądinąd, trafne wydaje się tutaj mówienie o zestrojach aksjologicznych, gdyż zrozumienie postępowania, które może być określane przede wszystkim mianem postępowania radykalnego wymaga tego, by dostrzegać to, jak piętrzą się i nawarstwiają na siebie odchylenia, które uznać możemy za oznakę zajmowania pewnego, zbyt daleko idącego stanowiska.

Etyka a antropologia

Perspektywa etyczna może być rozpatrywana wespół z perspektywą antropologiczną¹⁵². Decydując się na takie ujęcie, decydujemy się na ujęcie kompleksowe. Antropologia filozoficzna jest niczym innym niż filozoficzną refleksją nad sposobem percepcji człowieka w ogóle. Krzyżują się w niej różne punkty widzenia – można mówić zarówno o kwestiach poznawczych – czyli tym, w jaki sposób przekłada się aktywność człowieka na to, w jaki sposób przyswaja sobie to, co jest mu na różne sposoby dane¹⁵³; jak też można mówić o kwestiach ontologicznych, czyli statusie różniących się od siebie bytów.

¹⁴⁹ Zob. L. Ostasz, *Droga filozoficznego myślenia*, Warszawa 2011, s. 220-229.

¹⁵⁰ *Tamże*.

¹⁵¹ B. Wilkins, *Terrorism and Collective Responsibility*, London-New York 1992, s. 10-22.

¹⁵² L. Ostasz, *Czym jest człowiek i czym może być?*, Łódź 2011, s. 42.

¹⁵³ A. Zimmerman, *Moral Epistemology*, London 2010, s. 1-3.

Obydwa te podejścia zdają się być ze sobą w sposób wyraźny sprzężone. Widać to szczególnie dobrze zwłaszcza wówczas, gdy przyjdzie nam zdecydować się na prowadzenie analizy o wysokim stopniu szczegółowości. Takim rodzajem analizy jest właśnie analiza skupiająca się na wartościach etycznych.

Antropologia filozoficzna stawiać może przed sobą problemy o wysokim stopniu szczegółowości, nic więc nie stoi na przeszkodzie, by takim problemem miała być dla niej percepcja osoby terrorysty¹⁵⁴. Z pewnością jest to analiza inna, niż taka, na którą zorientowane są analizy prowadzone optyką paradygmatów kryminologicznych. Zauważyć trzeba jednak, że pomiędzy tymi modelami metodologicznymi istnieją także pewne punkty styczne, mimo tego faktu, że to raczej antropologia upatruje fundamentu do budowy swoich wnioskowań w tym, z jakim system aksjologicznym w przypadku określonej jednostki mamy do czynienia, to jednak kryminologia uprawiana w sposób swoisty, w sposób nie całkowity abstrahuje od tego, na ile mocno wyznawanie określonych wartości determinuje lub współdeterminuje to, do czego określona jednostka jest zdolna w rezultacie tego, że daje się ona ponieść pewnym wpływom.

Problematyka żywotności i siły określonych wpływów zdaje się być nie mniej ważna, gdy przyjdzie nam odnieść się do tego, na ile za znaczącą uznać możemy rolę, którą przydaje się w odniesieniu do konkretnych jednostek określonej kulturze. Autorem najbardziej spektakularnych aktów terrorystycznych ostatnich dekad są ludzie, którzy deklarowali swoje silne przywiązanie do tego, co niesie ze sobą kultura islamu. Mając na względzie stanowisko antropologii filozoficznej i wymienionych powyżej pomniejszych zmiennych, pierwszą z rzeczy, która bardzo rzuca się w oczy, jest ten fakt, że w

¹⁵⁴ R. Spencer, *Onward Muslim Soldiers*, Washington 2003.

porównaniu do innych kręgów kulturowych ten zdaje się pociągać za sobą olbrzymią siłę oddziaływania. Czegoś analogicznego nie możemy doświadczyć na obszarze zachodniego kręgu kulturowego. W tym przypadku mamy do czynienia raczej z bardzo daleko idącą autonomią podmiotu od otoczenia instytucjonalnego i ogólnokulturowego.

Terroryzm a teleologia

Wydaje się, że sama tego rodzaju pogłębiona integracja podmiotu z instytucją nie jest, w żadnym razie, niczym złym, co więcej, mogłaby ona spełniać wiele celów, którym można by nadać pewną moc wiążącą, lecz wiążącą w obszarze egzekwowania od podmiotów, które czują się związane z systemem instytucjonalnym, raczej wartości o wymiarze pozytywnym w sposób uniwersalny. Ten sposób określenia, wiążący się z potrzebą uniwersalizmu, łączy się z rezygnacją ze stanowisk ukierunkowanych na eksplorację tego, co chociaż może być do pewnego stopnia uznane za godne, to w istocie wymierzone jest w realizację celów partykularnych¹⁵⁵, w dodatku za pomocą narzędzi, których priorytetem jest szerzenie destrukcji. Uściślenia wymaga także fakt, że to, iż pewne postawienie sprawy w taki sposób, gdzie mówi się o tym, że określone cele terrorystów mogą być uznane za „godne” wymaga podejścia z dużą rezerwą, gdyż tenże przymiot godności jest tylko i wyłącznie rezultatem aplikowania partykularnego zestroju aksjologicznego, który jest bardzo dalece podbudowany kulturowo. Tłumaczenie postępków terrorystów przez pryzmat kultury, w jakiej przyszło im funkcjonować, i poprzestawanie na tym, mogłoby zostać uznane za daleko idące nadużycie, pamiętać bowiem powinniśmy o tym, że prostą implikacją funkcjonowania w jakimś określonym środowisku może być to, że stajemy się podatni na swoisty relatywizm

¹⁵⁵ A. Guelke, *Terrorism and Global Disorder*, London 2006, s. 21 i n.

aksjologiczny¹⁵⁶. W tym wypadku to właśnie sama jednostka, podmiot, zobligowana jest do tego by zaprotestować – w jednostce powinien pojawić się wewnętrzny opór i skutkiem tego buntu powinno być nie uporczywe dążenie do zrealizowania celów o znamionach czysto ideologicznych, lecz coś zupełnie odwrotnego. Tak prezentują się postulaty. Praktyka wygląda jednak zupełnie inaczej. Jej odmienność jest w największym stopniu rezultatem dwóch rzeczy – z jednej strony mówić możemy o tym, jak łatwo osoby, które podejmują się działań terrorystycznych dają sobą manipulować, z drugiej natomiast powinniśmy mieć świadomość tego, że ta właśnie manipulacja, to w istocie, zgoda na funkcjonowanie przekłamań na bardzo wielu poziomach¹⁵⁷. Poczynając od pewnych dyrektyw, które uznać możemy za wskazówki odnoszące się do praktycznego postępowania, kończąc natomiast na, samym już, koście akcyjnym.

Strach i manipulacja

Pytać możemy, co jeszcze uznać można za przyczynę konsekwencji w postaci tak znacznej łatwości manipulacji. Bez wątplenia niemałego problemu upatrywać możemy w tym miejscu, w którym dochodzi do styku instytucji tegoż, które odpowiedzialne są za całokształt organizacji życia publicznego z organizacją życia religijnego. Pojawia się więc problematyka z pogranicza filozofii państwa i prawa, konkretnie zaś ustroju i formy jaką jest państwo wyznaniowe. We wnioskach związanych z tego typu systemami nie można iść zbyt daleko i arbitralnie zakładać, że nie stwarzają one dostatecznych warunków ku temu, by mogło rozwiązać się tam w sposób właściwy życie polityczne. Jednak z tym problemem związana jest zawsze inna rzecz. Mowa mianowicie o tym, że w warunkach takiego

¹⁵⁶ M. Bonner, *Jihad in Islamic*, Princeton-Oxford 2006, s. 1-18.

¹⁵⁷ A. Pratkanis, E. Aronson, *Wiek propagandy*, Warszawa 2004.

środowiska nie można liczyć na żadnego rodzaju pluralizm, stąd też tego rodzaju formy, uznać możemy za miejsce, które jest wyjątkowo narażone na wykwit ideologii, których skutkiem może być właśnie nawarstwiająca się przemoc¹⁵⁸.

By można było mówić o badaniu problemu terroryzmu z punktu widzenia filozofii z dostateczną dozą realizmu, nie możemy zapominać o tym, co na temat przedmiotowego problemu do powiedzenia mają także takie jej subdyscypliny jak filozofia społeczna, czy filozofia religii. Obydwa te segmenty problemowe nie bez racji skupiają się na kategoriach takich jak wspomniany już radykalizm, ale też ekstremizm¹⁵⁹, czy subiektywizm. Mówiąc zarówno o wymiarze społecznym tych kategorii, jak i odnoszącym się do filozofii religii, dochodzimy do problemów, które są spowinowacane z samą etymologiczną genezą słowa terroryzm¹⁶⁰. Na najbardziej wyeksponowanym miejscu znajduje się tutaj problematyka strachu – jak też odwrotnie, problematyka zmagania się z nim, więc zapotrzebowanie na bezpieczeństwo. Widać więc, że budowanie interpretacji filozoficznych może okazywać się przydatne, może ono jawić się jako procedura w służbie – z jednej strony lepszego zrozumienia zjawiska terroryzmu, z drugiej natomiast – może stać to na straży tego, jak przebiegać powinna komunikacja społeczna, komunikacja ukierunkowana na mówienie o zagrożeniach w taki sposób, by na temat ten zwracano dostatecznie dużą uwagę, lecz równocześnie, by nie dochodziło do swojego rodzaju nadużyć w obrębie jego eksploracji. Pamiętać przecież należy o tym, że nadrzędnym celem terrorystów jest zdobycie rozgłosu, czynienie tego tematu medialnym

¹⁵⁸ E. Stepanova, *Terrorism in Asymmetrical Conflict*, Oxford-New York 2008, s. 23 i n.

¹⁵⁹ A. Biela i in., *Psychologiczne uwarunkowania terroryzmu jako zjawiska globalnego*, [w:] *Terroryzm dawniej i dziś*, red. I. Chłodna, P. Tarasiewicz Lublin 2010, s. 237.

¹⁶⁰ T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 14.

powinno być więc ograniczane do niezbędnego minimum. Filozofia zatem, bez wątplenia może dostarczyć szeregu uwag odnośnie sposobów bronięcia się przed zagrożeniami, jakie implikuje terroryzm, w dodatku, co nie mniej ważne, uwagi te to dyrektywy czysto-praktyczne, nie jedynie jakiś rodzaj odrealnionej filozoficznej spekulacji.

Dokąd zmierzamy? Różnorodność odmian terroryzmu

Na koniec warto powiedzieć o tym, że chociaż w tej analizie w sposób wyraźny pobrzmiewa echo problematyki terroryzmu o podłożu religijnym, to nie należy godzić się na to, by tej formie nadawać w perspektywie analitycznej absolutny prymat. Liczyć trzeba się także z tym, że możemy mieć do czynienia z zagrożeniami innego rodzaju. Nie da się ukryć, że jest to jeden z atutów badania terroryzmu za pośrednictwem filtrów filozoficznych. Filtry tego rodzaju mają tę zaletę, że doskonale radzą sobie z nawet bardzo znaczną dynamiką opisywanego zjawiska. Uznać je więc wypada za bardzo efektywne.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008.
- Bonner M., *Jihad in Islamic*, Princeton-Oxford 2006.
- Terroryzm dawniej i dziś*, red. I. Chłodna, P. Tarasiewicz, Lublin 2010.
- Guelke A., *Terrorism and Global Disorder*, London 2006.
- Ostasz L., *Czym jest człowiek i czym może być?*, Łódź 2011.
- Ostasz L., *Droga filozoficznego myślenia*, Warszawa 2011.
- Pratkanis A., Aronson E., *Wiek propagandy*, Warszawa 2004.
- Spencer R., *Onward Muslim Soldiers*, Washington 2003.
- Stepanova E., *Terrorism in Asymmetrical Conflict*, Oxford-New York 2008.
- Wilkins B., *Terrorism and Collective Responsibility*, London-New York 1992.

Zimmerman A., *Moral Epistemology*, London 2010.

Anna Kazaniecka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Funkcjonariusze Służby Więziennej jako grupa zawodowa

Wstęp

Pozbawienie wolności stanowi obecnie w Polsce, jak również i na całym świecie najbardziej represjonujący środek karny stosowany w stosunku do jednostki, która narusza normy prawne. Niewątpliwie osoba osadzona odczuwa stan prizonizacji, który polega na przystosowaniu się do życia i funkcjonowania w warunkach izolacji więziennej. Procesowi takiemu w szczególności ulegają osoby długotrwale przebywające w zakładach karnych czy aresztach śledczych.

Na osobach wykonując zawód funkcjonariusza służby więziennej spoczywa wielka odpowiedzialność, gdyż do jego głównych zadań należy ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw¹⁶¹. Poprzez bezpośredni kontakt ze skazanymi funkcjonariusze są narażeni na odczuwanie dużego poziomu stresu, jak również pośrednie odczuwanie skutków izolacji więziennej. W związku z tym niezwykle istotne jest poznanie, z jakim wykształceniem są zatrudniane osoby na stanowisko funkcjonariusza służby więziennej.

Odpowiednie teoretyczne przygotowanie jest niezwykle istotne, gdyż tylko posiadając wiedzę w zakresie resocjalizacji, psychologii oraz prawa jest możliwe rzetelne wykonywanie tej niezwykle wymagającej

¹⁶¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, Dz. U. 2010, nr 79, poz.523, art. 2, pkt. 5.

i trudnej pracy w sposób niekrzywdzący innych, jak również i samego siebie.

Podstawowe zadania i obowiązki funkcjonariuszy Służby Więziennej

Prawnie są uregulowane zadania, które musi wykonywać funkcjonariusz więzienny, należą do nich prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, są one realizowane przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowych, zajęcia z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistyczne oddziaływania terapeutyczne¹⁶². Realizacja tego zadania jest możliwa tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz posiada odpowiednią wiedzę teoretyczną z zakresu resocjalizacji. W przeciwnym razie nie będzie on w stanie w odpowiedni sposób realizować tych oddziaływań na rzecz skazanych, co w konsekwencji może prowadzić do braku zmiany w zachowaniu skazanego. W przyszłości taki stan rzeczy może doprowadzić do ponownego popełnienia przestępstwa i powrót do zakładu karnego, co w wymiarze społecznym może przyczynić się do wzrostu przestępczości.

Na dzień 31.12.14 w zakładach karnych przebywało 77371 tyś. osób, z czego recydywistów 38509 tyś.¹⁶³ osób, co stanowi prawie 50 % populacji osadzonych. Tak duży poziom recydywistów wymaga zmian w dotychczasowych oddziaływaniach penitencjarnych. Jedną ze zmian, stosunkowo łatwą w realizacji jest zatrudnianie osób z

¹⁶² Tamże, art. 2, pkt. 1.

¹⁶³ Ministerstwo Sprawiedliwości centralny zarząd służby więziennej, Roczna informacja statystyczna za rok 2014, Warszawa 2015, s. 4- 8, <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2014.pdf>, [dostęp: 27.07.2018].

odpowiednim przygotowaniem teoretycznym oraz praktycznym w zakresie resocjalizacji.

Kolejnym zadaniem, które musi realizować funkcjonariuszy jest zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności, tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej oraz podmiotowego traktowania osób pozbawionych wolności¹⁶⁴. Jedynie odpowiednio wyselekcjonowany personale będzie potrafił szanować osobę bez względu na popełnione przez nią przestępstwo. Przebywanie w zakładzie karnym stanowi samo w sobie karę, skazany nie powinien być dodatkowo jeszcze karany.

Celem kary pozbawienia wolności jest wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa¹⁶⁵. Funkcjonariusze więzienni powinni w ramach swojej pracy sprzyjać realizacji tego celu stosując różnego rodzaju metody resocjalizacji.

Jednym ze środków, który służy selekcji odpowiednich osób, które mają zostać zatrudnione w zakładzie karnym są badania psychologiczne, pozytywnie ich zdanie stanowi warunek zlecenia dalszych badań i kontynuację procesu rekrutacji. W ramach tych badań są sprawdzane predyspozycje oraz skłonności psychiczne oraz charakterologiczne danej jednostki, jak również są weryfikowane ewentualne zaburzenia, dzięki tym badaniom są wykluczane

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, dz. cyt., art. 2, pkt. 3-4.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U.1997, nr 90, poz. 557, art. 67, pkt. 3-4.

nieodpowiednie osoby z dalszego procesu rekrutacji do służby więziennej¹⁶⁶.

Uprawnienia funkcjonariuszy dotyczące środków przymusu bezpośredniego

Zgodnie z 19 art. ustawy o służbie więziennej funkcjonariusze wykonując czynności służbowe mają prawo do stosowania względem osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego w postaci: użycia siły fizycznej, umieszczenia w celi zabezpieczającej, założenia kasku ochronnego, założenia kajdan lub prowadnic, założenia pasów obezwładniających lub kaftana bezpieczeństwa, użycia: wodnych środków obezwładniających, siatki obezwładniającej, chemicznych środków obezwładniających, reflektora olśniewającego, petard, pałek służbowych, pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej¹⁶⁷. Obecnie ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej reguluje stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Nowe regulacje jednak nie zabraniają stosowania przemocy fizycznej tylko wskazują, w jakich sytuacjach mogą zostać one użyte. Celem stosowania tych środków jest przeciwdziałanie usiłowaniu zamachu na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, nawoływaniu do buntu, rażącemu nieposłuszeństwu, groźnemu zakłóceniu spokoju i porządku, niszczeniu mienia lub ucieczce osoby pozbawionej wolności¹⁶⁸. Zastosowania, któregośkolwiek środka przymusu bezpośredniego powinno być ostatecznością, jak również powinno być adekwatne do występującego zagrożenia, przed zastosowaniem go powinno nastąpić ostrzeżenie a podjęte działanie

¹⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie zdolności fizycznej i psychicznej do Służby Więziennej, Dz. U. nr 20, poz. 108, § 70-77.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, dz. cyt., art. 18, pkt. 1.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. O środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628, art. 12, pkt. 1.

powinno przynieść jak najmniejszą szkodę osobie w stosunku, do której zostało dane działanie zastosowane. Żadne z podjętych czynności nie powinno być nadużywane przez funkcjonariuszy, ich użycie powinno stanowić jedynie ostateczności szerokich możliwości oddziaływań resocjalizacyjnych w stosunku do skazanego.

Niezmiernie ważna jest kontrola, jak również ograniczenia w stosowaniu przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy więziennych. Historia pokazuje wiele nadużyć w stosowaniu tych środków, w konsekwencji powodowało to, iż były łamanie prawa człowieka. Skazany w zakładzie karnym powinien nabyć umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie zgodnie z przyjętym systemem aksjonormatywny danego państwa nie zaś być torturowany za popełniony czyn. Nadużywanie, jak również nieprawidłowe stosowanie takich środków może wpływać na zmniejszenie motywacji skazanego do zmiany swojego zachowania, a w konsekwencji wpłynąć na powrót do przestępstwa.

Stanfordzki eksperyment więzienny

Dokonując analizy tego, z jakim wykształceniem są zatrudniane osoby do pracy w zakładzie karnym niezwykle ważne wydaje się przybliżenie wyników badania Philipa Zimbardo. W 1971 przeprowadził on eksperyment, którego celem było zbadanie psychologicznych efekty symulacji życia więziennego. W ramach selekcji uczestników przeprowadzono wywiady diagnostyczne oraz testy osobowości. Takie też działania podejmuje się obecnie w ramach zatrudnienia funkcjonariuszy więziennych. Ostatecznie wybranych zostało 24 studentów ze Stanów Zjednoczonych i Kanady, którzy akurat byli w Stanfordzie i chcieli zarobić 15 dolarów za dzień udziału w eksperymencie. Wybrane osoby przeszły wszystkie przeprowadzone testy, reagowali normalnie we wszystkich zaobserwowanych sytuacjach. W wyniku rzutu monetą, chłopcy zostali podzieleni na dwie

grupy, połowie przydzielono role strażników, a drugiej połowie rolę więźniów. Istotnym elementem jest fakt, iż na początku eksperymentu nie było żadnych różnic pomiędzy odgrywającymi strażników i tymi, którym przypadła w udziale rola uwięzionych. Piwnice stanfordzkiego wydziału psychologii przerobiono na więzienie, wymieniono w tym celu drzwi trzech sal, zastępując je stalowymi kratami, wprowadzono również stroje adekwatne do przypisanej roli. Eksperyment miała trwać dwa tygodnie jednak został przerwany już po upływie sześciu dni ze względu na stan studentów biorących w nim udział. W ciągu zaledwie kilku dni strażnicy stali się sadystami, a więźniowie popadli w depresję i wykazywali objawy skrajnego stresu. Odgrywanie ról społecznych może wpływać na kształtowanie się osobowości jednostki, w szczególności w sytuacji, gdy nie ma ona możliwości zrzucenia schematu roli lub gdy rola społeczna nie pozwala jej na margines swobody postępowania¹⁶⁹. Eksperyment wskazuje, iż pomimo zdrowia psychicznego oraz sprawności fizycznej bez odpowiedniego przygotowania teoretycznego oraz praktycznego w zakresie resocjalizacji możliwość sprawowania nad drugą osobą kontroli może powodować nadużycia w stosunku do podlegającej jednostki.

Zagrożenia związane z pracą funkcjonariusza więziennego

Praca z osobami, które złamały prawo wiąże się również z wieloma zagrożeniami, należą do nich obrażenia ciała, lub trwałe kalectwo, a nawet utrata życia będące skutkiem postępowania osób osadzonych lub wypadków w trakcie używania broni palnej lub ćwiczeń ochronnych. Funkcjonariusze uczestniczą w wypadkach nadzwyczajnych, konwojowaniu, dozorowaniu osadzonych, prowadzeniu pościgu w sytuacji samowolnego oddalenia się z terenu jednostki lub miejsca pracy skazanego. Zdarzenia te mogą skutkować

¹⁶⁹ R. J. Gerrig, P. G. Zimbardo, *Psychologia i życie*, Warszawa 2006, s. 564-566.

zagrożeniem życia lub zdrowia funkcjonariusza. Taki rodzaj pracy wiąże się również z odczuwaniem presji i obawy związanej z możliwością fizycznego zagrożenia. Uczestnictwo w traumatycznych sytuacjach jest źródłem stresu, problemów rodzinnych i osobistych. Funkcjonariusze mogą odczuwać problemy zdrowotne na skutek pracy na zewnątrz pomieszczeń, często w niekorzystnych warunkach atmosferycznych, jak również następstwem pracy zmianowej zaburzającej rytm biologiczny. Funkcjonariusze mogą być narażeni na kontakt z niebezpiecznymi czynnikami biologicznymi np. wirusy HIV, HCV, HBV, prątki gruźlicy¹⁷⁰. Ważne jest, aby osoby wykonując pracę funkcjonariusza więziennego miały odpowiednie przygotowanie, były zdrowe zarówno fizycznie, jak i psychicznie.

Kto jest zatrudniony w Służbie Więziennej

Zgodnie z art. 24 ustawy o służbie więziennej funkcjonariuszem może być obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych i cywilnych, posiadający, co najmniej średnie wykształcenie, odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych¹⁷¹. Zgodnie z punktem 2 artykułu 24 w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach Dyrektor Generalny Służby Więziennej może wyrazić zgodę na przyjęcie do Służby Więziennej osoby nieposiadającej średniego wykształcenia, jeżeli w postępowaniu kwalifikacyjnym stwierdzono, że kandydat wykazuje szczególne predyspozycje do Służby Więziennej¹⁷². Dotychczas przeprowadzone badania wskazują, iż brak odpowiedniej wiedzy może doprowadzić do negatywnych zachowań takich jak stosowanie przemocy w stosunku do

¹⁷⁰ <http://www.sw.gov.pl/pl/praca/charakterystyka-sluzbypracy-w-sluzbie-wieziennej/>, [dostęp 27.07.2018].

¹⁷¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, dz. cyt., art. 24 pkt. 1.

¹⁷² Tamże, art.24. pkt. 2.

skazanych. Możliwość zatrudnienia osoby ze średnim wykształceniem lub nawet zawodowym czy w skrajnych przypadkach i podstawowym może stanowić jedną z przyczyn tak dużego poziomu recydywistów.

Uderzający jest brak wymaganych odpowiednich kwalifikacji odnośnie wykonywania zawodu funkcjonariusza więziennego. Zawód ten wiąże z bardzo dużą odpowiedzialnością, jak również z wieloma różnego rodzaju konsekwencjami. W rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie zdolności fizycznej i psychicznej do Służby Więziennej uwaga jest skupiona głównie na predyspozycjach fizycznych, które niewątpliwie są bardzo istotne jednak nadrzędne powinny być kwalifikacje zawodowe w zakresie resocjalizacji. Biorąc pod uwagę ilość absolwentów pedagogiki resocjalizacyjnej, którzy wykazują chęć podjęcia pracy w zakładzie karnym z pośród tych osób powinny być selekcjonowani kandydaci nie zaś zatrudniane osoby przed uzyskaniem umiejętności oraz wiedzy w zakresie resocjalizacji, psychologii oraz prawa.

W roku 2013 zostało zatrudnionych z wykształceniem średnim 466 osób w tym do działu ochrony 405 osób. Z wykształceniem wyższym zawodowym zostało zatrudnionych 281 w tym do działu ochrony 201 osób, zaś z wykształceniem wyższym magisterskim 453 w tym do działu ochrony 204 osoby¹⁷³.

W roku 2014 z wykształceniem zawodowym zatrudnionych zostało 11 osób, ze średnim 279 osób w tym do działu penitencjarnego 243 osoby. Z wykształceniem wyższym zawodowym 154 osoby w tym do działu penitencjarnego 117 osób, zaś z wykształceniem wyższym

¹⁷³ Ministerstwo Sprawiedliwości Centralny Zarząd Służby Więziennej, Roczna informacja statystyczna za rok 2013, Warszawa 2014, s. 41, <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2013.pdf>, [dostęp: 27.07.2018].

magisterskim 241 a w tym do działu penitencjarnego 97 osób¹⁷⁴. Wskazane dane wskazują, iż w bezpośrednim kontakcie ze skazanym wciąż ma kontakt więcej osób, które nie mają odpowiedniej wiedzy w zakresie resocjalizacji oraz psychologii. Pozytywnym aspektem jest podnoszenie poziomu wykształcenia już w trakcie pełnienia służby, jednak przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w zroście wysokości pensji wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia.

Zgodnie z art. 29 osobę zgłaszającą się do podjęcia zatrudnienia w Służbie Więziennej mianuję się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 2 lat. Okres służby przygotowawczej ma na celu przygotowanie i wyszkolenie funkcjonariusza oraz sprawdzenie, czy cechy osobowości, charakter i zdolności uzasadniają jego przydatność do służby¹⁷⁵. Dwuletnia służba przygotowawcza mogłaby stanowić rozwiązanie odpowiedniego przygotowania gdyby warunkiem było wcześniejsze zdobycie uprawnień przynajmniej na poziomie studiów zawodowych a w trakcie przygotowania funkcjonariusz nabywałby umiejętności praktycznego zastosowania wcześniej zdobytej wiedzy.

Niestety również istnieje możliwość zwolnienia z odbywania służby przygotowawczej zgodnie z art. 19 pkt. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w ramach, którego na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych¹⁷⁶. Możliwość zwolnienia ze służby

¹⁷⁴ Ministerstwo sprawiedliwości centralny zarząd służby więziennej, Roczna informacja statystyczna za rok 2014, Warszawa 2015, s. 41, <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2014.pdf> [dostęp: 27.07.2018].

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, dz. cyt., art. 29 pkt. 1-3.

¹⁷⁶ Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1458, art. 19 pkt. 5.

przygotowawczej mogłaby mieć miejsce jedynie dla osób, które wcześniej wykonywał pracę w zakładzie karnym a przyczyna odejście była niezależna od pracownika i niezwiązana ze stanem zdrowia zarówno psychicznego jak i fizycznego.

Podsumowanie

Wykonywanie zawodu funkcjonariusza służby więziennej wiąże się z dużym stresem, osoba w ten sposób pracująca powinna wykazywać się dużą odpornością na niego, jak również szybkim regenerowanie organizmu gdyż w zakładzie karnym pracuje się przez całą dobę. Bezpośredni kontakt ze skazanymi wymaga odpowiedniej wiedzy w zakresie resocjalizacji, psychologii oraz prawa. Zatrudnianie osób z wykształceniem średni może stanowić jedną z przyczyn trudności w realizacji procesu resocjalizacyjnego gdyż osoby bez odpowiedniego przygotowania nie są w stanie realizować w sposób profesjonalnych założeń procesu resocjalizacji.

Następnym bardzo istotną argumentem, który potwierdza fakt o nie zatrudnianiu osób na stanowisko funkcjonariusza służby więziennej bez odpowiednich kwalifikacji jest związany on z uwarunkowaniami wchodzenia w pełnienie ról społecznych. Patologie zachowań funkcjonariuszy nie zawsze wiążą się z zaburzeniami natury psychicznej, lecz przyczyny mogą znajdować się we wpływie otoczenia na jednostkę, co potwierdziły badania P. Zimbardo.

Argumentem przemawiający za zatrudnianiem osób, które ukończyły przynajmniej studia zawodowe z zakresie resocjalizacji lub psychologii na stanowisko funkcjonariusza więziennego jest fakt, iż jest wielu absolwentów, którzy bardzo chętnie podejmą prace o takim charakterze i dyrektorzy zakładów karnych ich kandydaturę powinni rozpatrywać w pierwszej kolejności. Zmieniając w takim kierunku politykę zatrudniania funkcjonariuszy służby więziennej dzięki temu

mogłaby się również zwiększyć skuteczność procesu resocjalizacyjnego osadzonych.

Bibliografia

Gerrig R. J., Zimbardo P. G., *Psychologia i życie*, Warszawa 2006.

Ministerstwo Sprawiedliwości Centralny Zarząd Służby Więziennej, Roczna informacja statystyczna za rok 2013, Warszawa 2014, <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2013.pdf>.

Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie zdolności fizycznej i psychicznej do Służby Więziennej, Dz. U. 2011, nr 20, poz. 108.

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. O środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. 1997, nr 90, poz. 557.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. O służbie więziennej, Dz. U. 2010, nr 79, poz. 523.

Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008, nr 223, poz. 1458.

Wojciech Kotowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Obwód kaliningradzki w stosunkach międzynarodowych

W najbardziej na zachód wysuniętym podmiocie Federacji Rosyjskiej – Obwodzie Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, rosyjskiej enklawy położonej u południowo-wschodnich wybrzeży Morza Bałtyckiego – splatają się procesy globalizacji, regionalizacji, a także lokalizmu, uważane obecnie za najistotniejsze paradygmaty określające specyfikę współczesnych stosunków międzynarodowych i światowej gospodarki¹⁷⁷. Równolegle z nimi, odbywa się nie mniej ważne dla światowego porządku wzajemne oddziaływanie procesów unifikacji i różnicowania się wspólnot politycznych, takich jak organizacje międzynarodowe i państwa¹⁷⁸.

Zmiana położenia geopolitycznego Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej rysująca się na tle rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, rozpadu dawnych więzi charakterystycznych dla państw byłej wspólnoty Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego, postawiła nowe zadania formowania od podstaw współdziałania w płaszczyźnie międzynarodowej¹⁷⁹. Wyzwanie to dotyczyło zarówno poszukiwania

¹⁷⁷ A.A. Sergounin, Wolffsen P., *Kaliningrad: a Russian Exclave or 'Pilot Region'?*, Nizhny Novgorod 2004, 40-46.

¹⁷⁸ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym łańdźu politycznym*, Toruń 2009, passim. Por.: A. Chłopeckij, *Strategija razwitijsa Kaliningradskoj obłasti kak pilotnogo riegiona sotrudnicziestwa rossijskoj Fiedieracii i Jewropieskogo Sojuza: mieždunarodnyje aspiekty riegionalnoj strategii*, Kaliningrad 2000.

¹⁷⁹ A.A. Sergunin, *Kaliningrad: Changing Perceptions*, [in:] *Regions in Central and Eastern Europe: Past and Present*, eds, T. Hayashi, F. Hiroshi, Sapporo 2007, s. 89-96.

miejsca Obwodu w nowej strukturze rosyjskiego państwa, jak i w płaszczyźnie współdziałania z nowymi państwami na zewnątrz. Trzeba pamiętać, że Obwód Kaliningradzki FR jest terytorium, który zabezpiecza interesy polityczne, ekonomiczne i militarne Federacji Rosyjskiej w regionie Morza Bałtyckiego¹⁸⁰.

W dobie globalizacji problemy wewnętrzne państw są nierozzerwalnie związane z polityką międzynarodową, zanika rola granic między państwami są stosunkowo otwarte. Odnosi się to do Obwodu Kaliningradzkiego FR. Dlatego debaty prowadzone odnośnie tego regionu zawierają w sobie analizę czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Z tego powodu słuszne jest, aby problem Obwodu postrzegać nie tylko poprzez jeden wymiar – ten wewnętrzny, ale również przez pryzmat czynników zewnętrznych, które najczęściej – choć nie tylko – dotyczą kwestii bezpieczeństwa. Zdaniem Aleksandra Sergunina, istnieją wśród rosyjskich elit politycznych i akademickich trzy główne podejścia do problemu Obwodu. Są to przedstawiciele realizmu politycznego, instytucjonalizmu liberalnego i globaliści¹⁸¹.

Realisci polityczni patrzą na Obwód Kaliningradzki FR, jak i na cały obszar Morza Bałtyckiego jako obszar geopolitycznej rywalizacji między Rosją i Zachodem W przeciwieństwie do zachowań z przeszłości, kiedy głównym instrumentem działania był czynnik militarny, obecnie Zachód preferuje ekonomiczne sposoby nacisku na Rosję. Zgodnie z tymi paradygmatami, celem polityki Unii Europejskiej jest zbudowanie takich relacji ekonomicznych, które pozwolą jej skorzystać z zasobów naturalnych i taniej siły roboczej. Twierdza oni, że Specjalna Strefa Ekonomiczna szkodzi gospodarczo Obwodowi i służy jedynie jako kamuflaż do działalności przemytniczej. Wedle

¹⁸⁰ Szerzej zob.: G.M. Fiedorow A.P. Kliemieszew, *Razwitiye Kaliningradskoj obłasti w usłowijach rossijskogo-jewropejskogo wzaimodiejstwija na Bałtiki*, Kaliningrad 2004.

¹⁸¹ S. Berger, *How to be Russian with a Difference? Kaliningrad and its German Past*, Geopolitics 2010, No 15.

realistów politycznych Unia Europejska nie jest zainteresowana poprawą sytuacji ekonomicznej regionu, a celem jest jedynie uczynienie z Obwodu dogodnego punktu tranzytowego w komunikacji między krajami nadbałtyckimi. Oznacza to, że inwestycje zagraniczne ukierunkowane są tylko na rozwój infrastruktury transportowej, a nie służą modernizacji lokalnego przemysłu i rolnictwa¹⁸².

Część zwolenników opcji realistycznej, również obecnych w polityce Obwodu, uważa, że Unia Europejska jest tylko narzędziem w rękach niemieckich ambicji politycznych, twierdzą oni, że Berlin jest zainteresowany w odzyskaniu swojej dawnej części Prus Wschodnich. Jako pierwszy krok w tym geopolitycznym planie mogłoby być coś w rodzaju niemieckiego protektoratu gospodarczego nad Obwodem. Pogłoski o niemieckiej ingerencji w sprawy enklawy oparte były na rzekomym planie anulowania części rosyjskiego długu, w zamian za papiery wartościowe spółek kaliningradzkich. W Kaliningradzkie odbyło się nawet kilka manifestacji połączonych z odezwą do prezydenta, aby potwierdził lub zaprzeczył, że taka tajna umowa została zawarta. Jeszcze inni zwolennicy radykalnej wersji realizmu politycznego twierdzą, że celem Zachodu jest doprowadzenie do oddzielenia się Obwodu od Rosji i powstania Czwartej Republiki Bałtyckiej¹⁸³.

Realiści uważają, że Obwód Kaliningradzki powinien zachować swoje strategiczne znaczenie i krytykują rząd rosyjski za likwidowanie infrastruktury wojskowej w regionie. Zalecają zaostrzenie kontroli nad Obwodem, aby zapobiec potencjalnemu dryfowaniu w kierunku Zachodu. Sugerują, aby uczynić tę enklawę wojskowym bastionem, włącznie z zainstalowaniem na jej terytorium broni jądrowej¹⁸⁴.

¹⁸² G.H. Gornig, *Das nördliche Ostpreußen. Gestern und heute. Eine historische und rechtliche Betrachtung*, Bonn 1995, passim.

¹⁸³ P. Joenniemi, *Regionalisation as Europe-Making: The Case of Europe's North*, [in:] *Regions in Central and Eastern Europe: Past and Present*, Eds. T. Hayashi, H. Fukuda, Sapporo 2006

¹⁸⁴ S. Kortunow, *Kaliningrad: megaprojekt dla bolszoj Jewropy*, „Więstnik analityki” 2003, nr 4, s. 33-64.

Przedstawicielami nurtu realizmu politycznego są m.in. tak wpływowe ośrodki moskiewskie, jak Rada Spraw Zagranicznych i Polityki Obronnej, Rosyjski Instytut Studiów Strategicznych, Fundacja „Politija”, czy petersburskie Bałtyckie Centrum Badawcze.

Liberałowie charakteryzując swój punkt widzenia statusu Obwodu Kaliningradzkiego FR podkreślają, że ważne znaczenie miał fakt, iż wojskowe znaczenie tej enklawy, po okresie „zimnej wojny”, uległo zmniejszeniu, a region ten nie jest już w stanie odgrywać takiej roli, jaką pełnił w przed 1990 rokiem. Ta zmiana jest też widoczna na poziomie doktrynalnym. Zgodnie z rosyjską doktryną wojskową z 1993 r., użycie broni jądrowej było usprawiedliwione do okoliczności, które stanowiły zagrożenie dla samego istnienia Federacji Rosyjskiej jako niezależnego suwerennego państwa. Według nowej doktryny z 2000 r., użycie broni jądrowej jest uzasadnione, jeśli wszystkie inne sposoby rozwiązania sytuacji kryzysowej zostaną wyczerpane lub okażą się nieskuteczne. W 1999 r. siły rosyjskie przeprowadziły symulację, w której wojska NATO zaatakowały Obwód Kaliningradzki FR. Ze scenariusza manewrów wynikało, że rosyjskie siły konwencjonalne są w stanie utrzymać Obwód jedynie przez trzy dni¹⁸⁵.

Liberałowie liczą, że Obwód Kaliningradzki FR w dalszym ciągu będzie kontynuował kierunek otwierania się na współpracę międzynarodową z innymi podmiotami. Zwolennicy tej koncepcji wierzą, że Obwód może stać się czymś na wzór Hongkongu, „oknem na Zachód”, regionem, który może stopniowo zintegrować Rosję z instytucjami europejskimi. Uważają oni, że ze względu na swoje unikalne położenie geoeconomiczne, Obwód ma szansę stać się wyróżniającym ekonomicznie spośród 82 pozostałych regionów Rosji. Priorytetem powinna się stać współpraca regionalna i subregionalna, a

¹⁸⁵ Songal A., *Kaliningradskaja obłast RF kak faktor i subiekt bałtijskoj polityki Rossii*, [w:] *Riegiionalnoje izmierienij rossijsko-bałtijskich otnoszenij*, red. Ł.A. Karabieszkin, Sankt Pietierburg 2004.

więc takie kwestie, jak współpraca transgraniczna, transport, ochrona środowiska oraz opieka zdrowotna. Atrakcyjny wydaje się – zdaniem liberałów – Wymiar Północny Unii Europejskiej, jako ten, który stwarza podstawy dla tego rodzaju współpracy. Liberałowie są przekonani, że techniczne problemy Obwodu, takie jak kwestia reżimu wizowego czy kontrole graniczne, mogłyby być bardzo szybko rozwiązane¹⁸⁶.

Model liberalny wymaga od Rosji „poluźnienia” statusu Obwodu Kaliningradzkiego FR w ramach Federacji. Uważa się bowiem, że integracja Obwodu z Europą Zachodnią, będzie możliwa tylko w sytuacji zwiększenia samodzielności decyzyjnej władz kaliningradzkich.

Zwolennicy opcji liberalnej najczęściej skupiają się wokół takich instytucji jak: Centrum Carnegie w Moskwie, moskiewski oddziału East-West Institute, RECEPT (Rosyjsko-Europejskie Centrum ds. Polityki Gospodarczej), Instytut Stosunków Międzynarodowych, Instytut Europy (Rosyjska Akademia Nauk) oraz ośrodek CIRP w Sankt Petersburgu.

Globaliści idą jeszcze dalej niż liberałowie pod względem ewentualnego udziału Obwodu Kaliningradzkiego FR we współpracy międzynarodowej. Twierdzą oni, że globalizacja i regionalizacja to procesy zachodzące na całym świecie i również Rosja nie można ich uniknąć. Według zwolenników tej perspektywy, Obwód jest miejscem, gdzie te dwie tendencje przeplatają się ze sobą. Z jednej strony, Obwód jest przedmiotem dialogu pomiędzy dwoma globalnymi graczami: Unią Europejską i Rosją. Z drugiej strony, istnieje wyraźna tendencja do tworzenia nowego międzynarodowego regionu Morza Bałtyckiego, w którym Obwód miałby do odegrania istotną rolę¹⁸⁷.

¹⁸⁶ A.A. Siergunin, *Regionalizacja w regionie Bałtyckiego morza: wospriiatije rossijskich elit*, [w:] *Regionalnoje izmierienij rossijsko-bałtyjskich otnoszenij*, red. Ł.A. Karabieszkin, Sankt Pietierburg 2004, s. 21-26

¹⁸⁷ A. Sergounin, *Regionalisation Around the Baltic Sea Rim: Perceptions of Russian Elites*, [in:] *The Regional Dimension of the Russian-Baltic Relations*, ed. L. Karabeshkin, Sankt-Petersburg 2004, s. 119-126.

Globaliści uważają, że władze centralne w Moskwie nie powinny naciskać na struktury regionalne, a powinny raczej zwiększyć uprawnienia enklawy w zakresie stosunków zewnętrznych. Domagają się oni również, że Unia Europejska powinna wypracować dwutorową politykę wobec rosyjskich regionów. Ich zdaniem, Obwód w raz z kilkoma innymi podmiotami Rosji mógłby potraktowany priorytetowo w zakresie dalszej współpracy z Unią Europejską.

Zdaniem globalistów, istnieje szansa, aby Obwód Kaliningradzki FR stał się częścią europejskiej strefy wolnego handlu bez zmiany statusu politycznego względem Rosji. Dowodzą, że istnieją już pewne precedensy w ramach Unii Europejskiej, wskazując na Finlandię i Danię, gdzie niektóre terytoria, takie jak Wyspy Alandzkie, Wyspy Owcze i Grenlandia, uzyskały specjalny status w ramach stosunków z Unią. Podobnie jak liberałowie, również globaliści bardzo pozytywnie odnoszą się do współpracy Rosji i Unii w ramach Wymiaru Północnego.

Obecnie w dyskursie rosyjskiej szkoły geopolitycznej dominują kwestie bezpieczeństwa. Prowadzi to do rozbieżności między rosyjskim i europejskim wizją granic i ich roli w przyszłych stosunków międzynarodowych. Europejscy zwolennicy tej koncepcji podnoszą problem zmniejszającej się roli granic, z kolei w optyce rosyjskiej podkreśla się konieczność ochrony interesów narodowych i terytorialną integralność, choć zdają sobie oni również sprawę z roli, jaką pełni we współczesnych relacjach między państwami współpraca transgraniczne¹⁸⁸.

W podsumowaniu rosyjskiego dyskursu na temat Obwodu Kaliningradzkiego FR, część europejskich ekspertów utrzymuje, że problem Obwodu wynika z tego, że przecinają się w nim wszystkie możliwe koncepcje. Oznacza to, że polityka wobec Obwodu musi

¹⁸⁸ I. Oldberg, *The Changing Military Importance of the Kaliningrad Region*, "Journal of Slavic Military Studies" 2009, Vol. 22 Issue 3.

uwzględniać bardzo różne interesy polityczne. Perti Joenniemi na przykład twierdzi, że Obwód musi sobie radzić z jednej strony z problemami natury „emocjonalnej i nostalgicznej”, a z drugiej, z tymi należącymi do kategorii realizmu politycznego i ochrony interesów narodowych.

Bibliografia

Berger S., *How to be Russian with a Difference? Kaliningrad and its German Past*, Geopolitics 2010, No 15.

Chełminiak M., *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym łańdźie politycznym*, Toruń 2009.

Chłowieckij A., *Strategija razwitijsa Kaliningradskoj obłasti kak pilotnogo riegiona sotrudnicziestwa rossijskoj Fiedieracii i Jewropieskogo Sojuza: mieždunarodnyje aspiekty riegionalnoj strategii*, Kaliningrad 2000.

Fiedorow G.M., Kliemiesziew A.P., *Razwitijsa Kaliningradskoj obłasti w usłowijach rossijskogo-jewropiejskogo wzaimodiejstwija na Bałtiki*, Kaliningrad 2004.

Gornig G.H., *Das nördliche Ostpreußen. Gestern und heute. Eine historische und rechtliche Betrachtung*, Bonn 1995.

Joenniemi P., *Regionalisation as Europe-Making: The Case of Europe's North*, [in:] *Regions in Central and Eastern Europe: Past and Press*, Eds. T. Hayashi, H. Fukuda, Sapporo 2006.

Kortunow S., *Kaliningrad: megaprojekt dla bolszoj Jewropy*, „Wiestnik analityki” 2003, nr 4, s. 33-64.

Liuhto K., *The Kaliningrad region before and after the EU enlargement*, Proceedings of the Institute for European Studies, International University Audentes 2007, No 3.

Naumkin S., *Possibility of Kaliningrad Integration into the Single European Space*, Berlin 2004.

Oldberg I., *The Changing Military Importance of the Kaliningrad Region*, "Journal of Slavic Military Studies" 2009, Vol. 22 Issue 3.

Sergounin A., *Regionalisation Around the Baltic Sea Rim: Perceptions of Russian Elites*, [in:] *The Regional Dimension of the Russian-Baltic Relations*, ed. L. Karabeshkin, Sankt-Petersburg 2004, s. 119-126.

Sergounin A.A., P. Wolffsen, *Kaliningrad: a Russian Exclave or 'Pilot Region'?*, Nizhny Novgorod 2004, 40-46.

Sergunin A.A., *Kaliningrad: Changing Perceptions*, [in:] *Regions in Central and Eastern Europe: Past and Present*, eds, T. Hayashi, F. Hiroshi, Sapporo 2007, s. 89-96.

Siergunin, A.A. *Rieionalizacija w riegionie Bałtijskogo morja: wosprijatije rossijskich elit*, [w:] *Rieionalnoje izmierienij rossijsko-bałtijskich otnoszienij*, red. Ł.A. Karabieszkin, Sankt Pietierburg 2004, s. 21-26.

Songal A., *Kaliningradszkaja obłast RF kak faktor i subiekt bałtijskoj polityki Rossii*, [w:] *Rieionalnoje izmierienij rossijsko-bałtijskich otnoszienij*, red. Ł.A. Karabieszkin, Sankt Pietierburg 2004.

Marcin Kazimierczuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Związki zawodowe jako element społeczeństwa obywatelskiego

Przejawem działalności społeczeństwa¹⁸⁹ obywatelskiego w strukturach każdego państwa¹⁹⁰ demokratycznego jest możliwość działania i funkcjonowania dobrowolnych zrzeszeń – w tym związków zawodowych. Społeczeństwo obywatelskie staje się więc polem do wspólnego działania w celu realizacji interesów społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Współczesny organizm państwowy nie odgrywa już dominującej roli jako jedyny aktor polityki. Obywatele często sami poprzez różnego rodzaju aktywność potrafią zadbać o swoje sprawy. Wolność zrzeszania się jednostek które łączy wspólny

¹⁸⁹ „Społeczeństwo” to jedno z podstawowych pojęć socjologicznych. K. Olechnicki i P. Załęcki w *Słowniku socjologicznym* podają następujące znaczenie tego terminu: „Społeczeństwo to forma życia zbiorowego ludzi, ukształtowana historycznie; specyficzny system interakcji pomiędzy jednostkami tworzącymi relatywnie samowystarczającą zbiorowość, która zajmuje określone terytorium, wytwarza i uczestniczy we wspólnocie kulturowej, definiując samą siebie na zasadzie poczucia odrębności pod jakimś względem od innych zbiorowości. Uważa się często, iż społeczeństwo stanowi licznie dużą grupę społeczną, tj. taką, w której obrębie tworzy się pod grupy oraz występują wszystkie podstawowe typy procesów społecznych”. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 198.

¹⁹⁰ Współcześnie za klasyczną socjologiczną definicję państwa uznaje się tę zaproponowaną przez M. Webera, według której państwo to instytucja, mająca wyłączne prawo do posługiwania się siłą w obrębie danego terytorium. Zdaniem B. Szackiej takie określenie państwa wskazuje na jego cztery cechy charakterystyczne, a mianowicie na to, że jest aparatem sprawowania władzy, sprawuje ją monopolistycznie, jest to władza prawomocna, jest organizacją opartą na zasadzie terytorialnej, a nie rodowej i więziach krwi. Inną klasyczną definicję państwa na gruncie szkoły pozytywistycznej w naukach prawnych prezentuje G. Jellinek, niemiecki dziewiętnastowieczny teoretyk państwa i prawa, który charakteryzował państwo odwołując się do jego trzech cech (tzw. trójelementowa definicja państwa): terytorium, zamieszkałej na nim ludności i władzy suwerennej. Państwo to całość złożona z trzech składników. Zob. B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 400; G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

cel oraz ich późniejsza możliwość podejmowania działań w sferze publicznej stają się filarami demokracji. Społeczeństwo obywatelskie to takie społeczeństwo, w którym jednostki, nie oglądając się na państwo, same aktywnie działają w sferze publicznej, starając się realizować swoje cele. Przykładem tego są związki zawodowe, które uczestnicząc w kształtowaniu i wyrażaniu opinii publicznej, próbują wypełnić przestrzeń między izolowaną jednostką – pracownikiem, a państwem – czy pracodawcą¹⁹¹. Związki zawodowe są organizacjami na pograniczu systemu gospodarczego i społecznego państwa. Wpływają przede wszystkim na funkcjonowanie gospodarki i na stosunki rynkowe, których są uczestnikami. Pełnią rolę barometru nastrojów pracowników i są rzecznikiem ich interesów.

Wraz z rozwojem państwa kapitalistycznego związki zawodowe zwiększały zakres swoich wpływów w systemie społeczno – ekonomicznym państwa. Pozwalało to im na wypełnianie w szerszym zakresie funkcji ogólnospołecznych¹⁹². Są one uznawane za organizacje broniące praw pracowniczych. W rzeczywistości ruch związkowy został ukształtowany jako integralna część szerszego ruchu społecznego dążącego do zreformowania społeczeństwa. W tym sensie można uznać dobrowolne zrzeszenia pracowników jako element większej całości określanej mianem społeczeństwa obywatelskiego.

Ewolucję idei społeczeństwa obywatelskiego w historii myśli politycznej prezentuje M. Augustyniak¹⁹³ wskazując na jej korzenie w antycznej kulturze politycznej, opartej na funkcjonowaniu greckich *polis*¹⁹⁴, których stosunkowo niewielkie struktury umożliwiały

¹⁹¹ B. Jagusiak, *Związki zawodowe jako aktywizator społeczny*, [w:] M. Witkowska (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 210.

¹⁹² L. Kańtoch, *Wolności i prawa związkowe w Unii Europejskiej*, „Nowy Tygodnik Popularny” 2004, nr 20, s. 5.

¹⁹³ M. Augustyniak, *Myśl społeczno – filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006, s. 222-232.

¹⁹⁴ *Polis* oznaczało miasto – wspólnotę (*koinomia*), której mieszkańców – obywateli (*polites*) łączyła wspólna religia, obyczaje, administracja, prawo i polityka.

bezpośredni udział wszystkich obywateli w życiu społecznym. Dla starożytnych Greków podstawowy charakter więzi społecznej wyznaczało nie prawo, nie wspólność terytorialna, lecz faktyczna partycypacja w życiu wspólnoty. Łączenie dobra wspólnego z dobrem ogółu postrzegano jako świadectwo rozumnej natury człowieka¹⁹⁵.

Według Arystotelesa¹⁹⁶ cały rozwój społeczny zmierzał do stworzenia państwa. Etapami tego rozwoju były: powstanie rodziny (gospodarstwa domowego *oikia*), gminy (*kome*), a w końcu państwa (*polis*), będącego przykładem wspólnoty doskonałej. Te trzy podstawowe wspólnoty, tworzące koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, spełniają właściwe sobie funkcje. Gospodarstwo domowe zdolne jest do zaspokojenia potrzeb życia codziennego. W szerszym zakresie potrzeby człowieka zabezpiecza wspólnota gminna. Jednak tylko *polis* skupiająca zarówno rodziny jak i gminy, zdolna jest osiągnąć pełną wystarczalność, na którą nie stać żadnej jednostki wziętej z osobna. Człowiek według Arystotelesa jest istotą polityczną (*zoon politikon*), a państwo stanowi cel jego naturalnych dążeń i najwyższą wartość. *Polis* jest wspólnotą równych, mającą na celu możliwie doskonałe życie¹⁹⁷. Arystotelesowskie społeczeństwo obywatelskie oznaczało etycznie – polityczną wspólnotę wolnych obywateli¹⁹⁸ pod rządami prawa. Związane ono było z pojęciem

¹⁹⁵ Zob. T. Buksiński, *Arystotelesowska wizja współpracy społecznej*, [w:] R. Liberkowski, *Filozofia a polityka*, Poznań 1998, s. 34.

¹⁹⁶ Arystoteles (384-322 p.n.e.) najwybitniejsza postać starożytnej greckiej kultury. Syn lekarza, urodzony w przygranicznym Stagirze, nie miał w Atenach praw politycznych. Adept platońskiej Akademii, założyciel własnej szkoły, tzw. Liceum, przez wiele lat przebywał na dworze Filipa macedońskiego w roli wychowawcy młodego Aleksandra Wielkiego. Dokonał podsumowania greckiej nauki o państwie, społeczeństwie i prawie, a równocześnie znacznie ją wzbogacił. Z dorobku pisarskiego Arystotelesa zachowały się dwa dzieła: *Etyka Nikomachejska* oraz fundamentalna *Polityka*. Zob. H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 30-33.

¹⁹⁷ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, s. 3.

¹⁹⁸ Statut obywatela *polis* gwarantował określone prawa, do których zaliczano: wolność słowa (*isegoria*), równość praw (*isonomia*), obejmującą także równe prawo w zajmowaniu stanowisk państwowych (*isotimia*). Zob. M. Augustyniak, dz. cyt., s. 222.

„wspólnoty obywateli” oraz czynnym uczestnictwem w życiu politycznym, podejmowaniem wraz z innymi decyzji dotyczącej całej zbiorowości oraz odpowiedzialnością za dobro wspólne¹⁹⁹.

W aspekcie doktrynalnym, sformułowane przez Arystotelesa tezy dotyczące organizacji państwa i społeczeństwa na długie stulecia stanowiły punkt wyjścia dla różnych doktryn prawnopolitycznych. Prace Stagiryty były źródłem, z którego korzystali myśliciele średniowiecza i renesansu. Marsyliusz z Padwy²⁰⁰ pojmował społeczeństwo obywatelskie jako naturalną, samowystarczalną wspólnotę polityczną. Celem ludzkich działań jest szczęście wspólnoty a doskonałe państwo czymś na wzór organizmu, składającego się z części współdziałających dla dobra całości zgodnie z rozumem, nie zaś na zasadzie przypadku²⁰¹.

Formowanie się kapitalistycznego porządku społeczno – politycznego, a wraz z nim doktryny liberalizmu ekonomicznego i politycznego, głoszącej pochwałę wolnego rynku i własności prywatnej oraz prymat wolności jednostki nad instytucją polityczną, stanowiło przełomowy moment w ewolucji idei społeczeństwa obywatelskiego. Prekursorskie w tej dziedzinie okazały się w szczególności prace myślicieli takich jak J. Locke²⁰². Autor dzieła *Dwa traktaty o rządzie*,

¹⁹⁹ T. K. Wszeborowski, *Spółeczeństwo obywatelskie a państwo*, [w:] S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań – Chorzów 2009, s. 383.

²⁰⁰ Marsyliusz z Padwy (ok. 1275 – 1343) określany jako najbardziej oryginalny umysł swojego stulecia. Był lekarzem z profesji, z zamiłowania zaś filozofem i pisarzem politycznym. W latach 1312 – 1313 pełnił funkcję profesora i rektora uniwersytetu w Paryżu. Po ogłoszeniu swego fundamentalnego dzieła *Defensor pacis (Obrońca pokoju)*, 1309) został przez kościół uznany za heretyka. Marsyliusz pozostawał pod silnym wpływem „odkrytego” przez awerroistów Arystotelesa, a także samych awerroistów. Zob. H. Olszewski, M. Zmierzak, dz. cyt., s. 80-83.

²⁰¹ D. Pietrzyk – Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 30.

²⁰² John Locke (1632 – 1704) filozof, logik, ideolog. Syn obywatela ziemskiego, z wykształcenia lekarz, przeszedł do historii medycyny, który zoperował wrzód wątroby. Jego zainteresowania naukowe były bardzo rozległe: teologia, logika, filozofia i pedagogika, ale nie przeszkadzały mu w jego aktywności politycznej. Jako czynny, choć bardzo ostrożny, działacz opozycji antyabsolutystycznej był zmuszony część życia spędzić na emigracji. Po wydarzeniach 1688 r. wystąpił jako aktywny polityk i czołowy ideolog antyabsolutystycznego obozu zwolenników konstytucji i

posługiwał się zamiennie terminami „społeczeństwo obywatelskie” i „społeczeństwo polityczne”. Powstało ono dzięki umowie społecznej mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa, pokojowego współżycia, a zwłaszcza własności: „ludzie jednoczą się w społeczeństwach, w których mogą tak połączyć swe siły, aby całe społeczeństwo zabezpieczało i chroniło ich własność, ustanawiało określające ją obowiązujące prawa, by każdy mógł wiedzieć, co do niego należy”²⁰³. Warunkiem ustanowienia i trwania społeczeństwa obywatelskiego jest podejmowanie decyzji przez wyłonioną większość²⁰⁴, która zawiera umowę społeczną, a jednym z jej skutków jest to, że każda jednostka rezygnuje z naturalnej wolności i nakłada na siebie „więzy społeczeństwa obywatelskiego”. W ten sposób J. Locke tłumaczy powstanie władzy politycznej, pochodzącej z ugody członków wspólnoty, czyli pewnej grupy wolnych ludzi zdolnych do utworzenia większości mającej na celu zjednoczenie się i połączenie w ramach społeczeństwa.

Kolejnym myślicielem godnym przypomnienia jest J.J. Rousseau²⁰⁵. Filozof ten był przedstawicielem naturalizmu, zgodnie z

wolności. Z licznych prac tego autora szczególnie ważny jest *Traktat o rządzie* (1690). Zob. W. T. Kulesza, *Ideologie naszych czasów*, Warszawa 1996, s. 43.

²⁰³ J. Locke, *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego*, [w:] tenże, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 260.

²⁰⁴ Tamże, s. 232.

²⁰⁵ Jaen Jacques Rousseau (1712 – 1778) był synem zegarmistrza z Genewy. Jego tułaczkie życie było trudne; biedny i upokarzany, ciągle poszukujący zarobku, nigdy nie zaznał stabilizacji. Debiutował rozprawą pt. *Czy odrodzenie nauk i sztuk przyczyniło się do poprawy obyczajów?*, będącą odpowiedzią na konkurs rozpisany przez Akademię w Dijon w 1750 r. Dysertacja wywołała skandal. Autor wypisał w niej namiętne oskarżenia cywilizacji, która – jego zdaniem – zgubiła ludzkość i jej cnoty. W trzy lata później, w 1753 r. Rousseau ogłosił *Rozprawę o pochodzeniu nierówności między ludźmi*. Autor wystąpił z szokującą tezą, że społeczeństwo jest niesprawiedliwe, że oszukuje ono i demoralizuje ludzi, że kiedyś w stanie natury człowiek był istotą dobrą. Wywody Rousseau były hipotezą, stanowiąc przykład aprioryzmu. Obie pierwsze prace stanowiły już przygotowanie gruntu pod koronne dzieło tego pisarza, a mianowicie *Umowę społeczną* (1762). Duże znaczenie dla ideologii politycznej mają też inne prace Rousseau, np. *Uwagi o rządzie polskim* (1771), *Projekt dla Korsyki* (1764), *Emil* (1762). Zob. H. Olszewski, M. Zmierzczak, dz. cyt., s. 167-173.

którym człowiek żyjący w przedpaństwowym stanie natury był człowiekiem wolnym, niezależnym i szczęśliwym. Uważał on, że człowiek przyjmuje na siebie dobrowolnie obowiązek społeczny, w zgodzie z naturą – oddając się całkowicie społeczeństwu – zachowuje przy tym wolność. Obowiązek ten opiera się na umowie i dlatego jest nazywany aktem umowy społecznej. To właśnie poprzez umowę społeczną ludzie organizują się w państwo. Warunkiem funkcjonowania takiej umowy jest jednak poszanowanie wolności człowieka i zapewnienie mu korzyści, w sytuacji kiedy musi spełniać obowiązki nakładane przez społeczność. J.J. Rousseau opowiadał się za traktowaniem społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnoty opartej na prawdziwej solidarności i ładzie prawnym. Uważał, że państwo i społeczeństwo obywatelskie to sfery życia społecznego, których nie należy rozdzielać²⁰⁶.

A. de Tocqueville²⁰⁷, reprezentant dziewiętnastowiecznej myśli liberalnej, podkreślał znaczenie zrzeszeń wolnych obywateli tworzących swoisty bufor między sferą prywatną a publiczną, pełniąc funkcje pośrednika między obywatelem a państwem. Autor *O demokracji w Ameryce* uważał stowarzyszenia za najodpowiedniejsze forum negocjacji społecznych i ekonomicznych interesów. Tocqueville był pod wrażeniem aktywności obywateli w Ameryce, pisząc: „Niezależnie od wieku, pozycji i poziomu umysłowego Amerykanie

²⁰⁶ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 29.

²⁰⁷ Alexis de Tocqueville (1805 – 1859) prawnik, polityk. Potomek starego rodu o tradycjach sięgających wojen krzyżowych po ukończeniu studiów prawniczych został sędzią. W latach 1831 -1832 wyruszył do Stanów Zjednoczonych, aby badać tamtejszy system więzienny. Po powrocie zajął się pracą naukową, łącząc ją od końca lat trzydziestych z aktywnością polityczną. W 1839 r. został po raz pierwszy deputowanym do parlamentu. W latach trzydziestych i czterdziestych ogłosił dwutomowe dzieło *O demokracji w Ameryce*. Zawarł w nim wnikliwe rozważania o realiach i problemach rodzącej się nowoczesnej demokracji. Ten wybitny polityk konserwatywny okazał się znakomitym analitykiem i teoretykiem powstającej demokracji liberalnej. Aktywny w latach 1848 – 1849 był współtwórcą francuskiej konstytucji II Republiki i jednym z jej ministrów spraw zagranicznych. Zob. W.T. Kulesza, dz. cyt., s. 46.

nieustannie się stowarzyszają. Mają nie tylko towarzystwa handlowe i przemysłowe, do których należą wszyscy, ale również mnóstwo innych: istnieją stowarzyszenia religijne i moralne, stowarzyszenia o poważnym i błahym charakterze, stowarzyszenia zajmujące się ogólnymi i bardzo szczegółowymi sprawami, stowarzyszenia wielkie i małe. Amerykanie stowarzyszają się w celu organizowania zabaw, tworzenia seminariów, budowania zajazdów, wznoszenia kościołów, rozpowszechniania książek, wysyłania misjonarzy na antypody. W ten właśnie sposób zakłada się w Ameryce szpitale, więzienia, szkoły. Amerykanie stowarzyszają się również i po to, by głosić jakąś prawdę lub przez dostarczenie przykładu rozwijać w społeczeństwie jakieś uczucia. Wszędzie tam, gdzie na czele jakiegoś przedsięwzięcia ujrzyć we Francji rząd, a w Anglii wielkiego pana, w Stanach Zjednoczonych spodziewajcie się ujrzeć stowarzyszenie²⁰⁸.

Termin „społeczeństwo obywatelskie” mający za sobą długą i złożoną historię staje się sztandarowym elementem we współczesnym dyskursie o dobrze rządzonej państwie²⁰⁹. Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem oznaczającym społeczeństwo zmobilizowane do walki o autonomię wobec państwa. Jednak nie jest ono synonimem buntu przeciw państwu, buntu prowadzącego do jego destrukcji. Celem dobrowolnej aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest samoorganizacja dająca wyraz podmiotowości obywatela i godności człowieka, w tym również człowieka pracy,

²⁰⁸ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków – Warszawa 1996, s. 116. Zob. A. Niesporek, *Społeczeństwo obywatelskie: kontekst teoretyczny i polskie doświadczenia*, w: K. Wódz, P. Kulas (red.), *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*, Dąbrowa Górnicza 2010, s. 20.

²⁰⁹ Idea społeczeństwa obywatelskiego przeżywa obecnie renesans. Z uwagi na to, że wiele współczesnych doktryn i programów politycznych podejmuje się jej interpretacji, narażona jest na daleko idącą wieloznaczność. J. Szacki zwraca uwagę, że idea ta zawiera często jedynie pozytywne treści, przez co może nabierać bardziej cech utopii niż teorii naukowej. Zob. J. Szacki, *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997, s. 7.

zdolności do brania wspólnych spraw w swoje ręce i ograniczania autorytarnych zapędów Lewiatana²¹⁰.

Ważnym zastrzeżeniem staje się wskazanie, że dobrowolna aktywność może być uznana za przejaw społeczeństwa obywatelskiego jedynie wówczas, gdy odbywa się w granicach demokratycznie ustanowionego prawa²¹¹. Jeśli mówimy o prawie w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, którego częścią są niewątpliwie związki zawodowe, to należy podkreślić znaczenie zasady równości stanowiącej kwintesencję koncepcji obywatelstwa. Obywatelami są bowiem jednostki wyposażone w takie same prawa, wolności i obowiązki. Wynika stąd zobowiązanie respektowania praw przysługujących innym. Jak pisze E. Shils, „koniecznym warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest samoograniczenie i uznanie, że rywalizujący lub pozostający z nami w konflikcie przeciwnik jest także obywatelem tego samego społeczeństwa obywatelskiego”²¹².

Związki zawodowe są jedną z form zrzeszania się w realiach państwa demokratycznego, których istotą jest organizowanie się pracowników w celu obrony swoich interesów. Służy to wyrównywaniu dysproporcji, jaka istnieje między pojedynczym pracownikiem a jego pracodawcą. Związek zawodowy może bowiem skuteczniej reprezentować interesy pracownika niż on sam. Nazwa „związek zawodowy”, zdaniem W. Masewicza, stanowi pewną zbitkę pojęciową składającą się z wielu pojęć zaczerpniętych z kilku działów humanistyki, a w szczególności z prawa, socjologii, psychologii, teorii zarządzania

²¹⁰ Szerzej na temat konstrukcji stanu państwowości w doktrynie polityczno-prawnej Thomasa Hobbesa zob.: A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 193-197.

²¹¹ C. Bryant, E. Mokrzycki, *Introduction: Democracies in Context*, [w:] C. Bryant, E. Mokrzycki (red.), *Democracy, Civil Society and Pluralism*, Warszawa 1995, s. 24.

²¹² E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w CastelGandolfo*, Kraków 1994, s. 16.

itp²¹³. Oznacza ona bowiem zarówno organizację społeczną²¹⁴ posiadającą osobowość prawną, realizującą określone cele statutowe w sposób ustalony w przepisach prawa, grupę nacisku powołaną do obrony zbiorowych interesów lub praw pewnych populacji²¹⁵, bądź wreszcie czynnik, który powinien być brany pod uwagę w każdym sposobie kierowania i zarządzania sprawami jakiejkolwiek organizacji.

W doktrynie, nie tylko prawniczej, spotyka się różne definicje związków zawodowych. Do najbardziej popularnych można zaliczyć definicję R. Herbuta, który związki zawodowe nazywa „stowarzyszeniami pracowników zatrudnionych przede wszystkim w organizacjach przemysłowych i handlowych, których zasadniczym celem jest oddziaływanie za pośrednictwem kolektywnych działań na poprawę między innymi warunków płacowych, warunków zatrudnienia i pracy czy też w kierunku osiągnięcia określonych celów politycznych”²¹⁶. Podobną politologiczną definicję przedstawia W. Sokół określając związki zawodowe mianem organizacji społecznej o charakterze dobrowolnym i samorządnym, powołanej do reprezentowania praw ludzi pracy, ich interesów zawodowych i socjalnych²¹⁷. Natomiast J. Wratny wskazuje, że związki zawodowe to

²¹³ W. Masewicz, *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998, s. 12-13.

²¹⁴ Związek zawodowy jest organizacją społeczną co najmniej w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze związek zawodowy jest jedną z możliwych form samoorganizacji społeczeństwa, ukształtowaną ze względu na te same lub analogiczne prawa i interesy zawodowe określonych zbiorowości ludzi. Po drugie związek zawodowy jest organizacją powołaną do artikulacji, stanowienia i obrony tych praw i interesów przez zbiorowe i solidarne działania ludzi zrzeszonych w związku zawodowym. Tamże, s. 14.

²¹⁵ Zob. L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 9-11.

²¹⁶ Zob. R. Herbut, *Związki zawodowe*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, Wrocław 2002, s. 508.

²¹⁷ W. Sokół, *Związek zawodowy*, w: M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała Encyklopedia Wiedzy Politycznej*, Toruń 2002, s. 438. Bardziej lakoniczną definicję prezentują T. Malmon oraz T. Opoka, stwierdzając, że związki zawodowe są organizacjami społecznymi pracowników najemnych utworzonymi w celu obrony ich interesów

dobrowolne zrzeszenia pracowników i innych grup społecznych utrzymujących się z pracy, powołanych w celu obrony ich interesów²¹⁸.

Wspólnym mianownikiem większości definicji społeczeństwa obywatelskiego jest stwierdzenie, że stanowi ono tę część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna wobec państwa i wypełniona przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek²¹⁹ np. w ramach związku zawodowego. Dominacja tego punktu widzenia powoduje istotną trudność, wyrażającą się w tym, że łatwiej jest znaleźć negatywną niż pozytywną definicję społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tą pierwszą jest nim wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa²²⁰. Taki sposób pojmowania społeczeństwa obywatelskiego wydaje się szczególnie atrakcyjny w przypadku analizy przemian, jakie dokonały się w krajach odchodzących od realnego socjalizmu, które cechowała wyrazista dychotomia państwo – społeczeństwo²²¹.

Wielu autorów zgadza się ze stwierdzeniem, że zamiast traktować społeczeństwo obywatelskie jako prostą opozycję wobec państwa, należy widzieć w nim również strukturę pośredniczącą między tym, co państwowe, a tym, co prywatne. Z. Pełczyński podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie jest areną, na której współczesny człowiek

wobec pracodawców i państwa. Zob. T. Malmon, T. Opoka, *Mały Słownik Polityki*, Radom 1998, s. 209 – 210.

²¹⁸ J. Wrątny, *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznymi i społeczno – gospodarczym*, [w:] J. Wrątny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, Warszawa 2010, s. 27. Według K.W. Barana związki zawodowe to organizacje społeczne zrzeszające ludzi pracy o charakterze korporacyjnym. Zob. tenże, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 125-126.

²¹⁹ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 99-100. Zob. także: K. Dziubka, *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, w: A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 46.

²²⁰ N. Bobbio, *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: J. Szacki (red.), dz. cyt., s. 64. Zob. także: D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1995, s. 111.

²²¹ A. Arato, *The Rise, Decline and Reconstruction of the Concept of Civil Society, and Directions for Future Research*, w: A. Bibic, G. Graziano (red.), *Civil Society, Political Society, Democracy*, Lubljana 1994, s. 10.

znajduje prawo do zaspokajania uzasadnionych potrzeb własnych i rozwija swą jednostkową osobowość, ucząc się jednocześnie tego, co znaczy działanie zbiorowe i społeczna solidarność²²².

Kolejną akcentowaną w literaturze cechą społeczeństwa obywatelskiego jest jego pluralizm. Zakłada on nie tylko istnienie całej gamy interesów zbiorowych, które nie są współbieżne (a bywa, że i konfliktowe jak w przypadku związków zawodowych i pracodawców), ale także możliwość ich ujawnienia oraz dobrowolnego organizowania się w ich obronie. Pluralistyczne społeczeństwo obywatelskie to nie tylko zbiorowość wewnętrznie zróżnicowana, ale taka, w której ramach poszczególne tworzące je segmenty komunikują się ze sobą, poszukując satysfakcjonujących rozstrzygnięć. W tym miejscu należy zgodzić się ze spostrzeżeniem J. Szackiego, że społeczeństwo obywatelskie to nie tyle przeciwstawiająca się państwu wspólnota moralna, ile sieć stosunków między jednostkami, które kierują się swoimi partykularnymi interesami, ale muszą się ze sobą porozumiewać i współpracować²²³.

Wzrost zainteresowania pojęciem społeczeństwa obywatelskiego w różnych dyscyplinach naukowych dokonał się zdaniem T. K. Wszeborowskiego między innymi za sprawą doświadczeń środkowo – europejskiej opozycji demokratycznej, która w walce z komunistycznym państwem rozpoczęła społeczną samoorganizację antypaństwową, opierając się, jak miało to miejsce w polskim przypadku, na idei niezależnego, samorządnego związku zawodowego²²⁴. Liczni autorzy, przedstawiciele różnych dyscyplin

²²² Z. Pełczyński, *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998, s.240.

²²³ J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994, s. 173.

²²⁴ T.K. Wszeborowski, *Społeczeństwo obywatelskie a państwo*, w: S. Wróbel (red.), dz. cyt., s. 387-388. Zob. K. Michalski, *Przedmowa*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie (...)*, dz. cyt., s. 6. W literaturze zachodniej wzrost zainteresowania się ideą społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z publikacjami: A. Arato, *Civil Society Against the State*, Spring 1981, J. L. Cohel, *Class and Civil Society, The Limit of*

naukowych, zwracają uwagę na korelację między upadkiem komunizmu w Europie Wschodniej a odrodzeniem zainteresowania społeczeństwem obywatelskim w Europie Zachodniej²²⁵. W państwach Europy Środkowej i Wschodniej szczególnie podatny grunt dla rozwoju znalazła tradycja rozumienia społeczeństwa obywatelskiego w opozycji do państwa.

Spółeczeństwo obywatelskie zakłada aktywny, dobrowolny udział obywateli w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji powołanych przez nich do istnienia, w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości niezależnych od instytucji państwowych. Zdaniem R. Dahrendorfa w społeczeństwie obywatelskim wolność realizuje się w warunkach funkcjonowania instytucji społecznych, które umożliwiają autonomiczne manifestowanie się interesów, wartości oraz preferencji. Społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się ogólnie przez istnienie autonomicznych, tj. niesterowalnych przez państwo ani inny ośrodek, organizacji i instytucji jako organów woli ludu. Zaliczają się do nich partie polityczne i związki zawodowe, ale także przedsiębiorstwa przemysłowe, ruchy społeczne, wolne zawody i autonomiczne uniwersytety, niezależne kościoły i fundacje użyteczności publicznej. Jeżeli takie autonomiczne organizacje i instytucje nie istnieją, nie istnieje społeczeństwo obywatelskie²²⁶. F. Fukuyama uznał natomiast, że społeczeństwo obywatelskie to skomplikowana sieć instytucji pośredniczących pomiędzy rodziną a państwem, która obejmuje organizacje ekonomiczne, dobrowolne stowarzyszenia, instytucje

Marxian Critical Theory, Oxford 1982, Z. A. Pełczyński, *The State and Civil Society. Studies in Hegel's Political Philosophy*, Cambridge 1984.

²²⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 25.

²²⁶ R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, dz. cyt., s. 236.

edukacyjne, kluby, związki zawodowe, media, organizacje charytatywne i kościoły²²⁷.

Związki zawodowe za cel stawiają sobie pełnienie określonej funkcji społecznej polegającej na obronie interesów pracowniczych i tym różnią się od innych zrzeszeń i organizacji. Reprezentują więc interesy pracowników i regulują stosunki między pracodawcami i pracownikami. Powstałe w początkowej fazie tworzenia się kapitalizmu, z czasem stały się powszechną organizacją ludzi pracy, reprezentującą i broniącą ich interesów ekonomicznych i społecznych.

Związki zawodowe jako organizacje społeczno – polityczne składające się na model społeczeństwa obywatelskiego charakteryzują się dwoistą naturą swych funkcji. Z jednej strony pracownicy oczekują, że organizacje te będą bronić ich codziennych, materialnych interesów, a z drugiej uważają, że związki zawodowe powinny odgrywać pewną rolę społeczną w obronie wartości, solidarności czy sprawiedliwości społecznej. Organizacje związkowe, pojmowane jako ruch społeczny, nie ograniczają się tylko do dialogu między związkami, pracownikami, przedstawicielami władzy państwowej w sprawach socjalnych, lecz sięgają dalej do walki o wolne i demokratyczne społeczeństwo. Związki zawodowe w stosunkach przemysłowych stają się gwarantem pewnego modelu demokracji opartego na pluralizmie świata społecznego i świata pracy.

Ze względu na rozwój cywilizacyjny i pojawianie się nowych technologii zmienia się też istota związków zawodowych. Z jednej strony są one obiektem zainteresowania sił politycznych, a z drugiej partnerami do rozmów z władzą państwową oraz zrzeszeniami

²²⁷ T. Szawiel, *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: M. Grafowska, T. Szawiel, *Budowa demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 133.

pracodawców i inwestorów²²⁸. Tak zwany trójdzielny dialog (*tripartism*) między związkami zawodowymi, pracodawcami i władzą państwową występuje na poziomie narodowym, dotyczy zwłaszcza kwestii ekonomicznych i polityki społecznej, wpisując się w ogólne ramy społeczeństwa obywatelskiego.

Związki zawodowe są organizacją społeczną o szczególnym charakterze i statusie. Rozwój nowoczesnych społeczeństw narzuca z jednej strony rozmaite podziały, ale również wpływa na rozwój nowych form współpracy, sprzyjającej powstawaniu organizacji skutecznie walczących o ochronę interesów grup zawodowych²²⁹. Są więc ważnym elementem funkcjonowania całego społeczeństwa, w którym stają się samodzielnym podmiotem w określeniu strategii rozwoju społeczno – gospodarczego. Jednocześnie społeczeństwo ma szansę stać się zbiorowością rzeczywiście prowadzącą publiczny dialog na temat własnego losu²³⁰.

We współczesnych państwach zróżnicowanie związków zawodowych jest bardzo duże i związane z wieloma czynnikami, które wpływają na pluralizm związkowy w państwach demokratycznych. Znaczące przemiany, zwłaszcza w społeczeństwach Europy Środkowo – Wschodniej pokazują, że demokracja polityczna musi być wspierana demokracją społeczną. Organizacja związkowa nie powinna ograniczać się tylko do wspierania roszczeń pracowniczych, lecz także powinna dbać o szerzenie zasad demokracji w społeczeństwie. Zjawisko bezpośredniego zaangażowania się związków zawodowych w politykę, będącą głównie domeną partii politycznych, poprzez udział w kampaniach wyborczych do organów władzy państwowej, zasiadania

²²⁸ H. Slomp, *European Labor Relations and the Prospects of Tripartism*, [w:] T. Treu (red.), *Participation in Public Policy – Making. The Role of Trade Unions and Employers Associations*, Berlin – New York 1992, s. 159-172.

²²⁹ B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989 – 2001*, Toruń 2004, s. 5.

²³⁰ W.M. Góralski, *Spór o związki zawodowe*, Warszawa 1982, s. 38.

postów związkowych w parlamencie, a także ingerowanie w decyzje organów administracji państwowe, przybrało w Polsce poważne rozmiary²³¹. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej, związki zawodowe pełnią rolę *quasi*-partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że prowadzą one również działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych²³². Źródłem tego zaangażowania była niewątpliwie kluczowa rola związku zawodowego „Solidarność” w obaleniu poprzedniego systemu politycznego funkcjonującego do 1989 r. Proces ten przebiegał w czasie, w którym społeczeństwo polskie było pozbawione autentycznej reprezentacji politycznej, więc z konieczności rolę tę musiał spełniać niezależny związek zawodowy²³³.

Obecnie, gdy państwo wykształciło już solidne demokratyczne fundamenty i istnieje swoboda prowadzenia działalności przez partie polityczne, można kwestionować zasadność bezpośredniego angażowania się związków zawodowych w działalność polityczną. Jednakże wielu autorów wskazując na silne uzależnienie reform gospodarczych od poparcia społecznego, pozostające w znacznej mierze w rękach związków zawodowych, uzasadnia dalszą aktywność związków w sferze polityki²³⁴.

²³¹ J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 78-79.

²³² Zob. wyrok z 17 listopada 1998 r., K. 42/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 113; J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 417-418.

²³³ Zob. M. Seweryński, *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Warszawa 1999, s. 268 – 270.

²³⁴ Godnym odnotowania jest fakt, że kolejne rządy III Rzeczypospolitej liczyły na poparcie związków zawodowych dla swojej polityki a w zamian za nie gotowe były na ich udział w decyzjach politycznych. Zob. Tenże, *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, w: G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000, s. 135.

Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.
- Augustyniak M., *Myśl społeczno – filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Olsztyn 2006.
- Baran K. W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Beetham D., Boyle K., *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1995.
- Bobbio N., *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Bryant C., Mokrzycki E., *Introduction: Democracies in Context*, [w:] C. Bryant, E. Mokrzycki (red.), *Democracy, Civil Society and Pluralism*, Warszawa 1995.
- Buksiński T., *Arystotelesowska wizja współpracy społecznej*, [w:] R. Liberkowski (red.), *Filozofia a polityka*, Poznań 1998.
- Carby – Hall J. R., *Worker Participation In Europe*, London 1977.
- Cohel J. L., *Class and Civil Society, The Limit of Marxian Critical Theory*, Oxford 1982.
- Dahrendorf R., *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Dziubka K., *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998.
- Gienieczko E., Marczak J., *Nowe prawo związkowe*, Warszawa 1991.
- Góralski W. M., *Spór o związki zawodowe*, Warszawa 1982.
- Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

Hepple B., Fredman S., *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*, Boston 1992.

Herbut R., *Związki zawodowe*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*, Wrocław 2002.

Jagusiak B., *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989 – 2001*, Toruń 2004.

Jagusiak B., *Związki zawodowe jako aktywizator społeczny*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Jagusiak B., *Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

Kazimierczuk M., *Modele i typy związków zawodowych*, [w:] M. Kowalczyk, P. Majer (red.), *Prawo a ekonomia - alianse w budowie efektywnego państwa*, Olsztyn 2016.

Kazimierczuk M., *Relacje związków zawodowych z partiami politycznymi w realiach społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 32.

Kulesza W. T., *Ideologie naszych czasów*, Warszawa 1996.

Locke J., *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego*, [w:] tenże, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.

Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.

Malmon T., Opoka T., *Mały Słownik Polityki*, Radom 1998.

Masewicz W., *Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, Warszawa 1998.

Niesporek A., *Spółeczeństwo obywatelskie: kontekst teoretyczny i polskie doświadczenia*, [w:] K. Wódz, P. Kulas (red.), *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*, Dąbrowa Górnicza 2010.

Nowak E. K., *Funkcja rządu partii i ugrupowań politycznych w Polsce (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.

Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999.

Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.

Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

Pełczyński Z. A., *The State and Civil Society. Studies in Hegel's Political Philosophy*, Cambridge 1984.

Pełczyński Z., *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998.

Pietrzyk – Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Łódź 1948.

Sanetra W., *Wolności związkowe w świetle nowej ustawy o związkach zawodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1991, nr 5 – 6.

Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.

Seweryński M., *Polish Labour Law from Communism to Democracy*, Warszawa 1999.

Seweryński M., *Problemy statusu prawnego związków zawodowych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000.

Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.

Slomp H., *European Labor Relations and the Prospects of Tripartism*, [w:] T. Treu (red.), *Participation in Public Policy – Making. The Role of Trade Unions and Employers Associations*, Berlin – New York 1992.

- Sokół W., *Związek zawodowy*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała Encyklopedia Wiedzy Politycznej*, Toruń 2002.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994.
- Szacki J., *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.
- Szawiel T., *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Grafowska, T. Szawiel (red.), *Budowa demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków – Warszawa 1996.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Wratny J., *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznymi i społeczno – gospodarczym*, [w:] J. Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, Warszawa 2010.
- Wszeborowski T. K., *Spółeczeństwo obywatelskie a państwo*, [w:] S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań – Chorzów 2009.

Paulina Magda Zackiewicz, Marta Suchocka
Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie

Cyberterroryzm współczesnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa

Wstęp

Przestępstwo cyberterroryzmu określone jest jako wykorzystanie technologii informacji w celu wyrządzenia szkody. Obecnie rozwój technologiczny wpływa na poprawę zarządzania sferą polityczną, gospodarczą i społeczną państwa. Taka sytuacja powoduje, że bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej uzależnione jest od stosowanych technologii. Dlatego też zjawisko cyberterroryzmu staje się co raz bardziej niebezpieczne i może spowodować destabilizację całego państwa.

Zjawisko i definicja cyberterroryzmu

Wraz z dynamicznym rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych zwiększa się ryzyko wystąpienia zagrożeń w cyberprzestrzeni. W obecnych czasach cyberterroryzm nabiera coraz większego znaczenia i niesie za sobą bardzo duże ryzyko zakłócenia bezpieczeństwa na całym świecie. Tym samym znacznie narusza podstawowe prawa człowieka oraz zagraża relacjom międzynarodowym i demokracji²³⁵. Bowiern ich charakter i zasięg jest bardzo zróżnicowany. Począwszy od włamań do wszelkich systemów istotnych dla bezpieczeństwa poszczególnych państw, np. elektrowni jądrowych, systemów wojskowych, operatorów telekomunikacyjnych, systemów infrastruktury administracyjnej oraz usług użytku

²³⁵ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, Warszawa 2013, s. 11.

publicznego, a skończywszy na wykorzystywaniu form psychologicznych, które polegają między innymi na podawaniu fałszywych informacji o domniemanym zamachu poprzez publikowanie w Internecie materiałów z przeprowadzanych egzekucji. Ponadto dawniej atak bronią chemiczną bądź bakteriobójczą traktowano jako tzw. bombę atomową ubogich narodów, natomiast dzisiaj tą kategorię należy poszerzyć dodatkowo o szeroko rozumianą broń cybernetyczną²³⁶. Termin cyberterroryzm pojawił się w połowie lat 80. XX wieku, kiedy to Barry Collin połączył dwa określenia: cyberprzestrzeni i terroryzmu. Natomiast zainteresowanie oraz kontrowersyjne spekulacje znacznie nasiliły się po wydarzeniach, które miały miejsce 11 września 2001 roku. Generalnie omawiane zjawisko nie doczekało się jednolitej przyjętej definicji²³⁷. Najczęściej i najbardziej reprezentatywne jest pojęcie cyberterroryzmu stworzone przez Dorothy Denning'a: *„Cyberterroryzm to groźba lub bezprawny atak wymierzony w system informatyczny lub zgromadzone dane, w celu zastraszenia czy wymuszenia na władzach państwowych lub jej przedstawicielach ustępstw lub oczekiwanych zachowań, w celu wsparcia określonych celów (np. politycznych). Aby działania takie zostały zakwalifikowane jako terroryzm informacyjny, atak powinien powodować znaczne straty lub takie skutki, które wywołują powszechne poczucie strachu”*²³⁸. Podobnie definiowany jest również cyberterroryzm przez przedstawicieli służb specjalnych, którzy głównie zwracają uwagę na ataki skierowane wobec infrastruktury krytycznej. J.T. Caruso z departamentu antyterroryzmu i kontrwywiadu FBI podkreślił, iż cyberterroryzm jest to ujęcie cybernaryzędzi do zamknięcia

²³⁶ A. Solarz, *Cyberterroryzm*, [w:] *Patologie. Praktyczne aspekty zapobiegania i zwalczania patologii społecznych*, red. J. Bubiło, T. Guz, D. Krukowska-Bubiło, Lublin 2012, s. 42-43.

²³⁷ A. Podraza, dz. cyt., s. 279.

²³⁸ T. Szubrycht, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, nr 1, s. 175.

krytycznej infrastruktury narodowej (np. transportowej, energetycznej bądź rządowej), aby móc wywrzeć presję oraz zastraszyć poszczególne organy rządowe oraz ludność cywilną²³⁹. Natomiast w Rządowym Programie Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016 owe pojęcie definiuje się jako cyberprzestępstwo o charakterze terrorystycznym²⁴⁰. Reasumując, warto jest zwrócić uwagę na fakt, że w większości przytaczanych definicji cyberterroryzmu można zaobserwować dwie odrębne tendencje. Pierwsza zwraca szczególną uwagę na możliwość wykorzystania sieci komputerowych, druga zaś podkreśla stwierdzenia, że systemy oraz komputery są ich potencjalnym obiektem²⁴¹.

Klasyfikacja cyberterroryzmu

W pierwszej klasyfikacji według Tomasza Trejderowskiego terroryzm dzieli się na:

- terroryzm klasyczny – są to ataki w rzeczywistym świecie o mniejszej lub średniej skali dokonanych zniszczeń;
- superterroryzm – chemiczny, nuklearny i biologiczny;
- terroryzm cybernetyczny – połączenie sieci i terroryzmu.

Następnie można wyszczególnić czynności ściśle związane z terroryzmem cybernetycznym, należą do nich między innymi:

- aktywizm – wykorzystanie Internetu do wspierania działań politycznych lub propagandowych; możliwość zgromadzenia się większych grup ludzi na portalach społecznościowych tj. Facebook w celu przeprowadzenia danej akcji w realnym świecie;
- hakywizm – są to działania mające głównie na celu czynności destrukcyjne, które nie przynoszą żadnych strat; zalicza się do

²³⁹ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 31.

²⁴⁰ *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016*, Warszawa 2010, s. 6.

²⁴¹ A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Warszawa 2010, s. 54.

nich bowiem blokowanie stron, podmienianie treści, zamieszczanie własnych apeli itp.;

- cyberterroryzm – połączenie sieci i terroryzmu, mogą to być ataki grup terrorystycznych przeprowadzane w Internecie; cyberataki na strony internetowe oraz serwery powodujące duże straty finansowe, a nawet wykorzystanie sieci w celu monitorowania bądź przeprowadzenia napaści w rzeczywistości, np. poprzez kontrolowanie ruchu powietrznego i doprowadzenie do zderzenia się dwóch samolotów.

Czym kierują się terroryści dokonując ataków w cyberprzestrzeni

Po pierwsze w porównaniu do działań zbrojnych ataki w cyberprzestrzeni są znacznie tańsze. Często wystarczy program pobrany z Internetu za kilka dolarów, a obecnie według statystyk ekspertów w sieci umieszczonych jest około 70 tysięcy oprogramowań, które mogą ułatwić przeprowadzenie ataku potencjalnym cyberterrorystom²⁴². Ponadto zachowują oni całkowitą anonimowość i tym samym występuje niskie ryzyko ich wykrycia. Mogą oni po prostu, jak wielu innych internautów, użyć pseudonimów, a wykrycie ich prawdziwych tożsamości będzie wręcz niemożliwe. Jest to przykład potwierdzający stwierdzenie, iż w cyberprzestrzeni nie ma jakichkolwiek barier kontrolnych, granic, straży granicznej, celników bądź innych organów ścigania, których trzeba przechytrzyć bądź skorumpować²⁴³. Terroryści mają również możliwość dokonywania nagłych i nieprzewidywalnych akcji, a ofiary nie są świadome i przygotowane na ich odparcie. Siła oraz skala rażenia danego ataku jest niezwykle duża np. były szef FBI Jim Settle powiedział: „*Dajcie mi*

²⁴² A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-prawne*, Lublin 2011, s. 86.

²⁴³ Tamże, s. 88.

10 hackerów, a w ciągu 90 dni powalę USA na kolana". Ataki wykonywane za pomocą sieci teleinformatycznych nie poświęcają życia tzw. zamachowców samobójców²⁴⁴. Bardzo istotne jest również stwierdzenie byłego hakera Kevina Mitnicka, który kilkanaście lat temu sam przejął kontrolę nad całą siecią telefoniczną w Nowym Jorku. Według niego połączenie klasycznego ataku terrorystycznego z atakiem informatycznym jest w stanie spowodować znacznie więcej strat niż zwykły atak fizyczny²⁴⁵.

Regulacje prawne dotyczące cyberterroryzmu

Odnosząc się do kwestii prawnych dotyczących cyberterroryzmu, należy wskazać cele, do których powinien dążyć polski ustawodawca. Mianowicie mowa tu o zapobieganiu cyberterroryzmowi, reagowaniu na działania oraz zwalczanie skutków powstałych przez owe działania. Wymienione cele zostają osiągnięte poprzez zastosowanie publicznoprawnych metod regulacji odpowiednich prawu karnemu oraz prawu administracyjnemu.

Najważniejszym aktem prawnym odnoszącym się do cyberterroryzmu jest kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 roku. Prócz prawa karnego kwestię cyberterroryzmu podejmuje również prawo administracyjne, w którym zawarte zostały prawne mechanizmy służące zapobieganiu tego rodzaju ataków oraz na reagowaniu oraz zwalczaniu zjawiska. Istotne znaczenie dla zapobiegania zjawiska ma również kwestia zabezpieczenia systemów teleinformatycznych. Polski ustawodawca nakłada na podmioty szereg obowiązków dotyczących należytego zabezpieczenia oraz ochrony systemów informatycznych. Kwestię tę poruszają przepisy Ustawy o ochronie danych osobowych z

²⁴⁴ Cz. Dyrz, *Polityka i Gospodarka Morska .Wybrane problemy terroryzmu XXI wieku*, „Przegląd Morski” 2005, nr 11.

²⁴⁵ K. Indeck, *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań-Białystok-Łódź 2006, s. 205.

dnia 29 sierpnia 1997 roku, Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 roku, przepisy prawa telekomunikacyjnego oraz bankowego jak też inne regulacje prawne. Natomiast przepisy wykonawcze odnoszą się do wyszczególnionych kwestii zjawiska np. wymogów zabezpieczeń²⁴⁶.

Pojęcie cyberterroryzmu i cyberprzestrzeni w polskim prawie karnym

Termin cyberterroryzmu jak dotąd nie został zdefiniowany w polskim ustawodawstwie. Różnie interpretowany jest jednak w publikacjach z zakresu nauk technicznych, prawa, czy też politologii. W polskim ustawodawstwie zostały określone części składowe terminu cyberterroryzmu. Została więc wyróżniona cyberprzestrzeń oraz przestępstwo o charakterze terrorystycznym²⁴⁷. Tak więc, wspomniane przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało ujęte w art. 115 § 20 Kodeksu Karnego. Pojęcie to definiuje się jako „czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, w której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony jest w celu:

- poważnego zastraszenia wielu osób,
- zmuszenie organu władzy Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu ²⁴⁸.

²⁴⁶ J. Kisielnicki, *Cyberterroryzm jako element zagrożenia współczesnej cywilizacji*, [w:] *Cyberterroryzm, Nowe wyzwania XXI wieku*, T. Jemioła, J. Kisielnicki, K. Rajchel, Warszawa 2009, s. 21.

²⁴⁷ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 144.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. 1997. nr 88. poz. 553).

Natomiast termin „cyberprzestrzeni” został zdefiniowany w ustawach odnoszących się do stanów nadzwyczajnych, tzn. stanu klęski żywiołowej stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego. Mianowicie według Ustawy o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r. pojęcie „cyberprzestrzeni” oznacza przestrzeń stworzona przez systemy informatyczne w której dokonuje się przetwarzani i wymianę informacji²⁴⁹.

Jak już zostało wspomniane ustawodawca nie odnosi się wprost do zjawiska cyberterroryzmu, jako ataków przeprowadzonych w cyberprzestrzeni. Przestępstwo to penalizowane jest przez art. 155 § 1 Kodeksu Karnego. Tak więc, przepisy określające odpowiedzialność karną za przestępstwo terroryzmu, są wykorzystywane przy popełnieniu przestępstwa dokonane w cyberprzestrzeni. Stąd też aktem cyberterroryzmu jest czyn, którego górna granica wynosi co najmniej 5 lat pozbawienia wolności. Ponadto, wyłączona jest również możliwość zastosowania instytucji warunkowego umorzenia postępowania. Co więcej, z reguły wobec sprawcy czynu o charakterze terrorystycznym nie stosuje się warunkowego zawieszenia wykonania kary. Wyjątek stanowi sytuacja, uzasadniona szczególnymi okolicznościami. W tym przypadku próba wynosi od 3 do 5 lat²⁵⁰. W przypadku sprawcy czynu o charakterze cyberterrorystycznym przepisy prawa karnego zaostrzają wymiar kary oraz środków karnych. Nowelizacja Kodeksu Karnego w 2004 roku wprowadziła możliwość zastosowania wobec sprawców cyberterroryzmu środków karnych oraz instytucji probacyjnych na zasadach recydywistów. Wskutek tego wobec sprawcy cyberterroryzmu zostaje wymierzona kara pozbawienia wolności powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, jednakże można ją wymierzyć do górnej granicy przewidzianej w ustawie

²⁴⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558).

²⁵⁰ A. Marek, *Kodeks Karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 325.

zwiększonej o połowę. Natomiast skazany może ubiegać się o warunkowe zwolnienie z reszty kary po odbyciu $\frac{3}{4}$ kary²⁵¹.

Reasumując przestępstwo cyberterroryzmu z uwagi na wysoką szkodliwość społeczną i niebezpieczeństwo jakie niesie dla współczesnego społeczeństwa spotyka się z reakcją prawnokarną. Jest to przestępstwo ścigane na gruncie prawa międzynarodowego, tzw. represji wszechświatowej²⁵².

Infrastruktura krytyczna kraju

Warto również wspomnieć o infrastrukturze krytycznej kraju, ponieważ jest w sposób szczególny na ataki terrorystyczne, w tym również cyberterrorystyczne. Pod pojęciem infrastruktury krytycznej określa się systemy, które w przypadku zniszczenia mogą osłabić ciągłość prawidłowego funkcjonowania państwa oraz bezpieczeństwa ekonomicznego państwa²⁵³. Reasumując, bezpieczeństwo informatyczne oraz informacyjne państwa bezpośrednio wiąże się z bezpieczeństwem fizycznym oraz materialnym państwa. Cyberterroryzm nie ogranicza się tylko do powodowania fizycznych zniszczeń. Prowadzi również tzw. działania propagandowe, czy też sianie dezinformacji, które są znacznie łatwiejsze w realizacji, ale trudniejsze do wykrycia. Jeśli mowa o infrastrukturze krytycznej, należy wspomnieć o terminie *swarming attacks*, który odnosi się do skoordynowanych ataków przeciwko infrastrukturze krytycznej, prowadzonych w tym samym czasie w cyberprzestrzeni oraz świecie rzeczywistym. W postępowanie te wkomponuje się tzw. FUD. Termin ten oznacza ograniczenie wiarygodności konkretnej firmy, osoby, czy też organizacji poprzez

²⁵¹ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 284.

²⁵² M. Czyżak, *Wybrane zagadnienia zjawiska cyberterroryzmu*, [w:] Telekomunikacja i techniki informacyjne, Lublin, 2010, s. 49.

²⁵³ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 147.

podawanie niezgodnych z prawdą oraz trudnych do zweryfikowania informacji na ich temat²⁵⁴.

Zapobieganie i zwalczanie cyberterroryzmu

Organizacje i instytucje międzynarodowe mają obowiązek walki z terroryzmem. Do tych organizacji należy między innymi:

- Organizacja Narodów Zjednoczonych;
- Unia Europejska;
- Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego;
- Rada Europy;
- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie;
- Organizacja Państw Amerykańskich;
- Unia Afrykańska.

Działania mające na celu zapobieganie oraz zwalczania zjawiska cyberterroryzmu poszczególne państwa prowadzą we własnym zakresie. Dla Polski ogromne znaczenie ma rola NATO, Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Przeciwdziałanie terroryzmowi nie może ograniczać się tylko do działań militarnych, ale powinno się podejmować działania o charakterze informacyjnym oraz edukacyjnym. Wymagane jest zobowiązanie sektora prywatnego czy też organizacji pozarządowych²⁵⁵.

Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016

Zapobieganie i zwalczanie cyberterroryzmu jest również kwestią podejmowaną przez Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016. Dokument ten definiuje

²⁵⁴ T. Trejderowski, dz. cyt., s. 174-175.

²⁵⁵ http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/zwalczanie_terroryzmu_miedzynarodowego/zapobieganie_i_zwalczanie_terroryzmu/, [dostęp: 12.07.2018]

termin cyberterroryzm jako cyberprzestępstw o charakterze terrorystycznym. Cyberprzestępstwem natomiast jest czyn popełniony w cyberprzestrzeni²⁵⁶. Głównym celem dokumentu jest „zapewnienie ciągłego bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Państwa”. Do celów szczegółowych dokumentu należą między innymi: zwiększenie bezpieczeństwa infrastruktury teleinformatycznej, zmniejszenie skutków powstałych przez ataki na cyberprzestrzeni, określenie kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz zwiększenie świadomości użytkowników. Adresatami dokumentu są wszyscy użytkownicy cyberprzestrzeni na terytorium RP²⁵⁷. Program postuluje również przeprowadzanie zmian legislacyjnych. Należą do nich między innymi: wprowadzenie legalnej definicji cyberterroryzmu, cyberprzestrzeni oraz cyberprzestępczości, rozbudowa wymiaru ochrony cyberprzestrzeni poprzez powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Ochrony Cyberprzestrzeni oraz określenie sposobu współpracy oraz powołanie pełnomocnika ds. ochrony cyberprzestrzeni w organach administracji publicznej²⁵⁸.

Podsumowanie

Tematem niniejszej pracy jest cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Zagadnienie cyberterroryzmu pojawiło się już w połowie lat 80 XX wieku w wyniku połączenia terminu cyberprzestrzeni i terroryzmu. Obecnie ataki dokonywane w cyberprzestrzeni mogą przyjmować różną formę oraz podejmowane są dla osiągnięcia różnych celów. Niektóre z nich są praktycznie niemożliwe do wykrycia. Ówczesne bezpieczeństwo fizyczne i

²⁵⁶ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 149.

²⁵⁷ Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016, Warszawa, 2010 r.

²⁵⁸ A. Podraza, P. Potakowski, K. Wiak, dz. cyt., s. 149.

materialne państwa uzależnione jest od bezpieczeństwa informacyjnego i informatycznego państwa. Stąd też jednak atak jest w stanie zakłócić prawidłowe funkcjonowanie państwa. Należy więc uświadomić społeczeństwo o istotnym znaczeniu bezpieczeństwa informacyjnego i informatycznego. Aby zapobiec cyberterroryzmowi władze państwa powinny przede wszystkim monitorować zmiany w wykorzystaniu IT przez grupy terrorystyczne, śledzić przepływ informacji w internetowych grupach terrorystycznych, utrudniać oparte na IT ofensywnych operacji informacyjnych oraz przyjąć organizacyjne wzorce i strategie podobnych do stosowanych przez przeciwnika.

Bibliografia

- Czyżak M., *Wybrane zagadnienia zjawiska cyberterroryzmu*, [w:] Telekomunikacja i Techniki informacyjne, Lublin, 2010.
- Dyrz Cz., *Polityka i Gospodarka Morska .Wybrane problemy terroryzmu XXI wieku*, „Przegląd Morski” 2005, nr 11.
- Indecki K., *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań-Białystok-Łódź 2006.
- Kisielnicki J, *Cyberterroryzm jako element zagrożenia współczesnej cywilizacji*, [w:] *Cyberterroryzm, Nowe wyzwania XXI wieku*, T. Jemioła, J. Kisielnicki, K. Rajchel, Warszawa 2009.
- Marek A, *Kodeks Karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Podraza A., Potakowski A., Wiak K., *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku. Perspektywa politologiczna i prawna*, Warszawa 2013.
- Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na Lata 2011-2016*, Warszawa 2010.
- Solarz A., *Cyberterroryzm*, [w:] *Patologie. Praktyczne aspekty zapobiegania i zwalczania patologii społecznych*, red. J. Bubiło, T. Guz, D. Krukowska-Bubiło, Lublin 2012.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, Warszawa 2010.

Szubrycht T., *Cyberterrorizm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2005, nr 1.

Trejderowski T., *Kradzież tożsamości. Terroryzm informatyczny*, Warszawa 2013.

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

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny. (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553).

Żebrowski A., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-prawne*, Lublin 2011.

