



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

1/05

Antoni Podolski

***Polska Strategia Bezpieczeństwa
Narodowego jako praktyczna
implementacja Europejskiej Strategii
Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką***

Raport powstał w ramach Programu Transatlantyckiego Centrum Stosunków Międzynarodowych, sponsorowanego przez German Marshall Fund of the United States.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako praktyczna implementacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – między teorią a praktyką

Po upływie roku od przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (European Security Strategy – ESS)¹ można już postawić pytanie o polski stosunek do tego dokumentu, o jego wpływ nie tylko na polską teorię, ale i praktykę w obszarze bezpieczeństwa narodowego RP.

Gdyby brać pod uwagę jedynie liczbę publikacji i wypowiedzi poświęconych ESS, to wydawać by się mogło, że nie wywołała ona w Polsce głębszego odzewu ani refleksji. Jednak nawet tych kilka – acz znaczących – wypowiedzi² było sygnałem znacznie poważniejszego skutku, jaki ESS wywołała w Polsce – głębokiej zmiany podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego. Symbolem i praktycznym dowodem tego procesu jest przyjęta we wrześniu 2003 roku nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN)³.

Chociaż Strategia Bezpieczeństwa Narodowego została przyjęta kilka miesięcy przed formalnym zatwierdzeniem ESS, to można ją traktować jako polską implementację europejskiego dokumentu. W wielu miejscach oba dokumenty są bardzo podobne. Mówił o tym m.in. prezydent Aleksander Kwaśniewski, 08.09.2003, po podpisaniu Strategii: „...wstępnie przedstawiano doktrynę bezpieczeństwa Unii Europejskiej i okazuje się, że ona nie stoi w żadnej sprzeczności z naszą doktryną, lecz w wielu punktach, szczególnie gdy idzie o analizę jest wręcz identyczna, a nasza satysfakcja polega na tym, że nasz dokument był przyjęty wcześniej. A więc polskie myślenie o sprawach bezpieczeństwa i ładu międzynarodowym jest jak widać nie tylko

¹ ESS została zatwierdzona 13 grudnia 2003 przez Radę Europejską: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g

² M.in. ówczesny wiceminister spraw zagranicznych RP Adam D. Rotfeld, prof. Roman Kuźniar.

³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego została zatwierdzona 22 lipca 2003 przez Radę Ministrów, a 8 września 2003 przez Prezydenta RP: <http://www.msz.gov.pl/index.php?page=113180000>

autorskie, ale również wspólne z myśleniem innych ważnych centrów politycznych na świecie”⁴.

W tym miejscu rodzić by się mogła uzasadniona wątpliwość związana z faktem, jak to się stało, iż niektóre fragmenty wcześniej przecież przyjętej polskiej strategii są bardzo podobne do zapisów strategii unijnej, zatwierdzonej prawie trzy miesiące później. Być może rozwiązaniem tej zagadki jest fakt, iż prace nad polską strategią koordynowało MSZ, które “otrzymało mandat do (...) przygotowania ostatecznego tekstu dokumentu”⁵. Ten sam resort brał udział w konsultacjach dotyczących ESS. Innym sposobem wyjaśnienia tej zbieżności mogłoby być to, iż wstępną wersję ESS przyjęto na szczycie w Salonikach w dniach 19-20 czerwca 2003, a więc na miesiąc przed zatwierdzeniem SBN przez polski rząd.

Można więc postawić roboczą hipotezę, iż poprzez przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa Polska zaakceptowała nie tylko formalnie, ale i w wymiarze praktycznym ESS. Jednak relacja pomiędzy obydwoma dokumentami rodzi kilka pytań natury podstawowej:

- czy SBN jest efektem głębszej analizy uwarunkowań polskiego bezpieczeństwa narodowego czy mechanicznie adaptuje niektóre elementy europejskiej strategii do wcześniejszych rodzimych dokumentów?
- czy polskie uwarunkowania i percepcja zagrożeń bezpieczeństwa narodowego są tożsame czy odmienne z uwarunkowaniami “starej” Unii, która opracowała ESS?
- czy SBN (a pośrednio więc i ESS) zostały rzeczywiście implementowane w Polsce?

Prace nad SBN zaczęto w lutym 2002 roku na skutek konstatacji, iż dotychczasowa Strategia z 2000 roku straciła aktualność w wyniku zamachów terrorystycznych 11 września 2001⁶.

I mimo iż te zamachy zmieniły m.in. (niestety na niekorzyść) rolę NATO, to SBN już na wstępie stwierdza, iż to właśnie gwarancje Sojuszu “zapewniają wyjątkowy w naszej historii poziom bezpieczeństwa” państwa. Z drugiej strony już w kolejnym akapicie stwierdza się, iż “dynamiczne zmiany sytuacji międzynarodowej” (tu

⁴ http://www.prezydent.pl/ser/index.php3?tem_ID=6209&kategoria=

⁵ Adam D. Rotfeld w przemówieniu na inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej, 01.10.2003: <http://www.aon.edu.pl/biuletyn2003/d1.htm>

⁶ Adam D. Rotfeld w przemówieniu na inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej, 01.10.2003: <http://www.aon.edu.pl/biuletyn2003/d1.htm>

przywołany 11 września 2001) rodzą “nowe wyzwania i zagrożenia”, które “zmieniają uwarunkowania bezpieczeństwa”. Nowym kontekstem polskiej polityki bezpieczeństwa jest nie tylko wejście Polski do UE, ale też rozszerzenie i przeobrażenie NATO, “które zacieśnia jednocześnie współpracę z (...) Rosją i Ukrainą”. Nasuwa się tutaj uwaga, iż trudno jednak stawiać na równi relacje NATO z Rosją i Ukrainą. Podczas gdy Rosja budować chce swą pozycję jako równoprawnego partnera Sojuszu, to Ukraina w ciągu ostatniej dekady zmierzała – choć krętą drogą – ale jednak do członkostwa w Pakcie⁷.

Poza tym zdaniem autorów SBN “istotne wnioski wypływają z konfliktu irackiego i innych kryzysów międzynarodowych”. To wszystko zdaniem polskiego rządu uzasadniało konieczność “refleksji i dostosowania naszej strategii do zmieniających się uwarunkowań”.

Rozwinięciem powyższych założeń jest pierwszy rozdział SBN zatytułowany “Nowe wyzwania”. Jest to pewna odmienność metodologiczna nie tylko w stosunku do klasycznych zasad pisania tego typu dokumentów⁸, ale i w stosunku do nowoczesnej ESS. W unijnym dokumencie konsekwentnie zastosowano podział na “globalne wyzwania” (Global Challenges) i “kluczowe zagrożenia” (Key Threats). Warto zresztą na chwilę zatrzymać się przy porównaniu samej konstrukcji obydwu dokumentów. O ile ESS stanowi jedną, dokładnie przemyślaną i dopracowaną całość, polska SBN nadal (jak zwykle w tego typu dokumentach w Polsce) sprawia raczej wrażenie kompilacji szeregu innych dokumentów z poszczególnych resortów niż jednego autorskiego tekstu. Wynikało to zapewne z metody pracy typowej dla administracji, w której poszczególne resorty proponują resortowi wiodącemu (w tym przypadku MSZ) tzw. “wkład merytoryczny” w zakresie swej właściwości, który następnie jest niemal in extenso włączany do końcowego tekstu⁹.

Mimo tytułu “nowe wyzwania” mają w swej pierwszej części charakter retrospektywny i zawierają dalszą ocenę stanu bezpieczeństwa RP i szerzej bezpieczeństwa

⁷ Szerzej na ten temat: Janusz Onyszkiewicz – “Ukraina a NATO” – Raporty i Analizy 3/03, CSM 2003.

⁸ Píše o tym m.in. gen. Stanisław Koziej w “Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego RP”, PWSBiA Warszawa, s. 97.

⁹ O wiodącej roli MSZ w tworzeniu SBN mówił m.in. minister Adam D. Rotfeld w przemówieniu na inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej, 01.10.2003: <http://www.aon.edu.pl/biuletyn2003/d1.htm>

europejskiego w momencie powstawania strategii (2003). Jest to ocena zdecydowania pozytywna¹⁰. Zawiera kategoryczne stwierdzenie, iż “znikła groźba wybuchu w Europie poważnego konfliktu militarnego, który zagrażałby naszym aspiracjom”. I tu nasuwa się pytanie, czy ten trochę ezopowy język (zrozumiały w warunkach jawności SBN) oznacza brak bezpośredniego zagrożenia militarną agresją na RP czy też brak zagrożenia jakimkolwiek konfliktem zbrojnym zagrażającym nawet pośrednio Polsce. Co oznacza “zagrożenie naszym aspiracjom”? Czy jest to tożsame z zagrożeniem bezpieczeństwa i niepodległości czy też oznacza literalnie tylko tyle, ile zawiera w sobie słownikowa definicja “aspiracji”?¹¹ Zwraca zresztą uwagę fakt, iż w ESS pisze się bardziej jasno i bezpośrednio o nieprawdopodobieństwie agresji na dużą skalę przeciwko państwom członkowskim UE – tyle że jeszcze w starym, 15-państwowym składzie¹². Z drugiej strony w tejże ESS zawarta jest już na wstępie przestroga, iż w Europie nadal istnieją zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa, a konflikt na Bałkanach był przypomnieniem, iż wojna nie zniknęła z europejskiego kontynentu¹³.

Czy więc polska diagnoza nie tyle przenosi diagnozę “starej Unii” na nasz obszar, co wręcz ją łagodzi, swym definitywnym optymizmem? Aby to rozstrzygnąć, musielibyśmy jak wspomniałem wiedzieć, jakie znaczenie autorzy SBN przykładają do terminu “aspiracje”.

Kolejnym przykładem niejasnego sformułowania jest akapit, iż niepokój budzą ostatnie bastiony autorytaryzmu na obszarze euroatlantyckim”, gdyż zależy to od sposobu zdefiniowania tegoż obszaru – geograficznego lub politycznego. Czy dotyczy on także Rosji?

Jednak z tych diagnoz wypływają dalsze – iż “istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega zatem na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia

¹⁰ Zdaniem gen. Kozieja (op. cit. s. 100) autorzy Strategii zawężili spektrum oceny zewnętrznych warunków bezpieczeństwa Polski jedynie do kwestii znajdujących się obecnie w bieżącym zainteresowaniu, pomijając np. potencjalne zagrożenia agresją.

¹¹ Słownik języka polskiego PWN: “zwykle w Imn «dążenie do czegoś, pragnienie osiągnięcia czegoś (najczęściej: w odniesieniu do ambitnych zamierzeń, celów, ideałów życiowych, itp.); ambicja, wymaganie»”.

¹² “Large-scale aggression against any Member State is now improbable” – ESS, “Key Treats”, s. 3, EU 2003

nietypowe, którego źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe”, spośród których to zagrożenia najpoważniejsze niebezpieczeństwo dla Polski “stwarza zorganizowany terroryzm”¹⁴. Jest to znów myśl tożsama z diagnozą zawartą w strategii europejskiej, tyle iż – znów – w stosunku do niej znacznie bardziej definitywnie sformułowana. W ESS bowiem nie mówi się, iż terroryzm jest największym, a jedynie “wzrastającym strategicznym zagrożeniem dla całej Europy”¹⁵ – a więc w tym kontekście rzeczywiście także i dla nowych członków. Ale czy już w kontekście Polski takie wysuwanie go na plan pierwszy ma rzeczywiście uzasadnienie? Tym bardziej, iż w ESS najważniejszym zagrożeniem jest proliferacja broni masowego rażenia (BMR)¹⁶. Według kolejności przyjętej w SBN dla Polski jest to zaś zagrożenie ustępujące terroryzmowi, mimo dość zatrważającego stwierdzenia, iż “terytorium Polski może znaleźć się w najbliższych latach w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy”¹⁷. W przypadku zagrożenia terrorystycznego takiego konkretnego kierunku ryzyka ewentualnym atakiem się nie wskazuje. Chyba, że klucza do wyjaśnienia tej kwestii należy szukać w kolejnym rozdziale SBN pt. “Założenia ogólne”, gdzie stwierdza się, że “aktywna rola w koalicji antyterrorystycznej może wystawiać Polskę na ryzyko ataku i wrogich akcji ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę”.

W takim kontekście nasuwa się niestety logiczny wniosek, że to właśnie realizacja SBN zakładającej “kontynuację polityki aktywnego zaangażowania w sprawy

¹³ “Europe still faces security threats and challenges. The outbreak of conflict in the Balkans was a reminder that war has not disappeared from our continent.”, ESS, Introduction.

¹⁴ SBN: “Najpoważniejsze niebezpieczeństwo wśród nowych zagrożeń dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski, stwarza zorganizowany terroryzm międzynarodowy, aczkolwiek stopień zagrożenia terroryzmem dla poszczególnych państw jest różny”.

¹⁵ “Terrorism puts lives at risk; it imposes large costs; it seeks to undermine the openness and tolerance of our societies, and it poses a growing strategic threat to the whole of Europe.”, ESS, s. 2

¹⁶ “Proliferation of Weapons of Mass Destruction is potentially the greatest threat to our security. The international treaty regimes and export control arrangements have slowed the spread of WMD and delivery systems. We are now, however, entering a new and dangerous period that raises the possibility of a WMD arms race, especially in the Middle East. Advances in the biological sciences may increase the potency of biological weapons in the coming years; attacks with chemical and radiological materials are also a serious possibility. The spread of missile technology adds a further element of instability and could put Europe at increasing risk. The most frightening scenario is one in which terrorist groups acquire weapons of mass destruction. In this event, a small group would be able to inflict damage on a scale previously possible only for States and armies.”, ESS, s.3.

¹⁷ SBN: “Zagrożeniem dla poszczególnych państw, całych regionów, a także – w szczególnych okolicznościach – całego układu globalnego stała się niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Nadal prowadzone są w kilku państwach programy zmierzające do stworzenia potencjału broni masowego rażenia oraz programy systemów rakietowych, które sprawiają, że terytorium Polski może znaleźć się w najbliższych latach w zasięgu rakiet balistycznych spoza Europy”.

utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (...) w skali (...) globalnej”, czego wyrazem jest zaangażowanie w Iraku, zwiększa zagrożenie bezpieczeństwa Polski, poprzez wystawianie na ryzyko odwetu terrorystycznego, który przed tymże zaangażowaniem był zdecydowanie mniej realny.

Specyficznym polskim zagrożeniem jest w porównaniu SBN z ESS groźba operacji penetracji, dezorganizacji i dezinformacji kluczowych systemów informacyjnych państwa i baz danych przez obce służby specjalne, terrorystów ekstremistów i zorganizowane grupy przestępcze¹⁸. Niestety – co zrozumieliśmy w jawnym dokumencie – nie znajdziemy w SBN uzasadnienia tej diagnozy, a więc możliwości jej weryfikacji. Wydaje się zresztą, iż opisane (zapewne z pozycji służb specjalnych) te specyficzne zagrożenia są raczej opisem technicznych sposobów realizacji takich strategicznych zagrożeń, jak wroga ekspansja innego państwa, terroryzm czy zorganizowana przestępczość.

Zwraca również uwagę fakt, iż o ile w strategii europejskiej kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym znalazły się na czołowym miejscu, wśród globalnych wyzwań¹⁹, o tyle w SBN jest to tylko “poważne wyzwanie” wymienione dopiero po terroryzmie, BMR, zorganizowanej przestępczości, ataku teleinformatycznym czy złej strukturze inwestycji zagranicznych. Ta ostatnia kwestia również wydaje się dość zastanawiająca i niejasna²⁰. Tymczasem to właśnie kwestia bezpieczeństwa energetycznego wydaje się obecnie najbardziej bezpośrednim i aktualnym problemem w obszarze bezpieczeństwa narodowego²¹.

Nie budzi natomiast wątpliwości kwestia obecnego tak w ujęciu SBN, jak i ESS zagrożenia zorganizowaną przestępczością i nielegalną imigracją, często zorganizowaną przez grupy przestępcze. Co ciekawe jednak autorzy SBN zaliczyli “masową migrację z krajów biednych i słabo rozwiniętych” do wyzwań dla

¹⁸ SBN, s. 3.

¹⁹ “Competition for natural resources – notably water – which will be aggravated by global warming over the next decades, is likely to create further turbulence and migratory movements in various regions.”, ESS, s. 2.

²⁰ “Wyzwaniem dla Polski pozostaje zapewnienie takiego kształtu procesów modernizacyjnych, w tym struktury inwestycji zagranicznych, który zagwarantuje gospodarce stabilny, zrównoważony wzrost i wzmocni nasze związki z ośrodkami postępu technologicznego i myśli naukowej w świecie. W naszym interesie leży zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania handlu światowego i objęcie standardami wolnego handlu naszych sąsiadów”, SBN – R.I: “Nowe wyzwania”.

²¹ Taki wniosek nasuwa się m.in. w związku z pracami sejmowej komisji śledczej badającej tzw. Afere Orłenu - <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/strkomnad4?OpenAgent&SORN>

bezpieczeństwa państwa²², odmiennie niż ujmuje to ESS. Tam bowiem jako zagrożenie postrzega się kryminogenne otoczenie migracji – czyli handel żywym towarem i nielegalną imigrację sensu stricte²³.

Jak Polska ma zwalczać powyższe zagrożenia? Odpowiedź na to pytanie winna się zapewne znaleźć w części “Założenia ogólne”. Otwiera go akapit o zacieraniu się różnic pomiędzy zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa i konieczności podejścia całościowego do tej kwestii. Podobną, choć zwięźlejszą sformułowaną opinię zawiera zresztą ESS, a słynne już sformułowanie o konieczności myślenia globalnego i działania lokalnego weszło już do powszechnego słownictwa w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego²⁴.

W tym rozdziale szczególnie widoczna jest zaznaczona wcześniej metoda kompilacyjnego, międzyresortowego tworzenia SBN. Widać w niej wyraźnie część pochodzącą z MON, MSZ, z MSWiA czy służb specjalnych. Robią one niestety wrażenie nie pisanych specjalnie na potrzeby SBN, lecz przeniesionych in extenso z resortowych, wcześniejszych dokumentów²⁵. Powoduje to wrażenie niespójności rozdziału i trudności w uchwyceniu głównej myśli w zakresie metod realizacji Strategii. Jest nią zapewne sformułowanie, iż polska “polityka bezpieczeństwa kładzie nacisk na potrzebę zacieśnienia współpracy międzynarodowej, wzmacniania roli prawa międzynarodowego i instytucji wielostronnych. W tym kontekście wymienia się jednak jedynie NATO, a nie ONZ czy UE. Podobna myśl o multilateralnym

²² Coraz poważniejszym wyzwaniem dla Polski – jako integralnej części Zachodu – może być masowa migracja z krajów biednych i słabo rozwiniętych, będąca także skutkiem występujących tam konfliktów, prześladowań politycznych, zjawiska państw “w stanie rozkładu”, dewastacji środowiska. Wzrostowi “presji migracyjnej” będzie towarzyszyć rozwój nielegalnego procederu przetrzutu i handlu ludźmi. Migracje i zmiany demograficzne mogą – jak uczy doświadczenie państw zachodnich – wywoływać w krajach z dużym odsetkiem ludności napływowej przesunięcia w tradycyjnych strukturach społecznych oraz napięcia społeczne i polityczne – SBN, R.I: “Nowe wyzwania”

²³ Europe is a prime target for organized crime. This internal threat to our security has an important external dimension: cross-border trafficking in drugs, women, illegal migrants and weapons accounts for a large part of the activities of criminal gangs. It can have links with terrorism. Such criminal activities are often associated with weak or failing states. Revenues from drugs have fuelled the weakening of state structures in several drug-producing countries. Revenues from trade in gemstones, timber and small arms, fuel conflict in other parts of the world. All these activities undermine both the rule of law and social order itself. In extreme cases, organized crime can come to dominate the state. 90% of the heroin in Europe comes from poppies grown in Afghanistan – where the drugs trade pays for private armies. Most of it is distributed through Balkan criminal networks which are also responsible for some 200,000 of the 700,000 women victims of the sex trade world wide.” ESS, s. 4

²⁴ “We live in a world that holds brighter prospects but also greater threats than we have known. The future will depend partly on our actions. We need both to think globally and to act locally.” ESS, s.4.

²⁵ Opis zadań wywiadu i kontrwywiadu w SBN to po prostu przepisane z odpowiednich ustaw zadania szefów AW i ABW.

charakterze współczesnego bezpieczeństwa zawarta jest również w ESS, jednak tam zdecydowanie kładzie się nacisk na rolę nie tylko samej Unii i prawa międzynarodowego, ale także ONZ, NATO, związków transatlantyckich, a nawet WTO czy MTK²⁶.

W polskiej strategii tym organizacjom poświęcono dopiero kolejny rozdział "Zadania służb państwowych", opisujący w podrozdziale "aktywność międzynarodowa" kolejno polski stosunek do NATO, UE i ONZ oraz "regionalne aspekty polityki bezpieczeństwa". Na pierwszym miejscu, co charakterystyczne dla polskiej praktyki w dziedzinie bezpieczeństwa, znalazło się NATO, a nie ONZ. Tej organizacji poświęcono dopiero trzeci punkt, ostatni rezerwując dla aspektu regionalnego. Taka kolejność logicznie wynika z otwierającego SBN fragmentu o roli gwarancji natowskich dla wyjątkowego w historii Polski poziomu bezpieczeństwa.

Można więc odnieść wrażenie, iż polska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jest kompilacją ocen zagrożeń i zadań przygotowanych w dość klasyczny, wręcz konserwatywny sposób przez administrację poszczególnych resortów z elementami nowoczesnej, holistycznej koncepcji bezpieczeństwa z Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. To połączenie nie zawsze jest dostatecznie uzasadnione, zwłaszcza w przypadku katalogu zagrożeń zdominowanych przez takie czynniki, jak terrorizm czy BMR. Widać jednak, że przynajmniej polityczne kierownictwo państwa, a zwłaszcza MSZ dążyło do unowocześnienia i ożywienia polskiego sposobu patrzenia na problematykę bezpieczeństwa narodowego. Chodzi zwłaszcza o

²⁶ "We are committed to upholding and developing International Law. The fundamental framework for international relations is the United Nations Charter. The United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Strengthening the United Nations, equipping it to fulfill its responsibilities and to act effectively, is a European priority. We want international organizations, regimes and treaties to be effective in confronting threats to international peace and security, and must therefore be ready to act when their rules are broken. Key institutions in the international system, such as the World Trade Organisation (WTO) and the International Financial Institutions, have extended their membership. China has joined the WTO and Russia is negotiating its entry. It should be an objective for us to widen the membership of such bodies while maintaining their high standards. One of the core elements of the international system is the transatlantic relationship. This is not only in our bilateral interest but strengthens the international community as a whole. NATO is an important expression of this relationship. Regional organizations also strengthen global governance. For the European Union, the strength and effectiveness of the OSCE and the Council of Europe has a particular significance. Other regional organizations such as ASEAN, MERCOSUR and the African Union make an important contribution to a more orderly world. It is a condition of a rule-based international order that law evolves in response to developments such as proliferation, terrorism and global warming. We have an interest in further developing existing institutions such as the World Trade Organisation and in supporting new ones such as the International Criminal Court. Our own experience in Europe demonstrates that security can be increased through confidence building and arms control regimes. Such instruments can also make an important contribution to security and stability in our neighbourhood and beyond.", ESS, s.7.

aktywniejsze podejście praktyczne, zakładające zwalczanie potencjalnych zagrożeń nawet w dużej odległości od Polski²⁷.

Czy więc rzeczywiście głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski jest obecnie terroryzm? Czy jest nim proliferacja? Czy może największe potencjalne zagrożenia nadal mają charakter klasyczny, choć realizowany innymi niż militarne środkami?

Te pytania rodzą kolejne – o zasadność założenia, iż zamachy 11 września 2001 musiały stać się punktem zwrotnym w myśleniu o bezpieczeństwie narodowym w Polsce. O ile bowiem to założenie nie budzi wątpliwości w USA czy w części zachodniej Europy (bo już raczej nie na sąsiadującym z Bałkanami południu), to wydaje się, iż zbyt mechanicznie przenosi się tamtejsze uwarunkowania (m.in. związane z globalną pozycją i takimi zagrożeniami – np. zaangażowaniem w regionie bliskowschodnim lub Azji) na polski grunt. Oczywiście jak każde istotne dla sytuacji bezpieczeństwa światowego wydarzenie także atak terrorystów z Al-Kaidy na USA i rozpoczęcie wojny z terroryzmem muszą być brane pod uwagę przez kreatorów polskiej strategii i taktyki w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Czy jednak aż w tak totalnym zakresie? Być może mamy tu do czynienia z całkowicie zrozumiętą i zasadną potrzebą podzielenia diagnozy zagrożeń naszego głównego sojusznika, tak by tym aktem swoistej doktrynalnej solidarności wzmocnić nasze własne poczucie bezpieczeństwa w nadziei na rewanż w sytuacji krytycznej. Taką koncepcję źródeł polskiego podejścia do tej kwestii potwierdzałyby późniejsza prawie o dwa lata argumentacja użyta do uzasadnienia polskiego poparcia dla amerykańskiej interwencji w Iraku (okazujemy solidarność USA, by one również nam pomogły w potrzebie)²⁸. Jednak czy niemal natychmiastowe, a więc i zapewne automatyczne przenoszenie tamtejszych sformułowań i diagnoz jest właściwym rozwiązaniem? Obecna – po ponad 2,5 roku – ocenę tego problemu utrudnia fakt, iż obecnie istotnie staliśmy się aktywnym uczestnikiem ryzykownej politycznie interwencji antyterrorystycznej w Iraku (odmiennej od popieranej powszechnie przeciwko talibom w Afganistanie), a więc i potencjalnym celem terrorystycznego odwetu. Stało się to jednak już w trakcie faktycznego kończenia prac nad polską strategią i nie może

²⁷ Szerzej na ten temat m.in. pisze Maria Wągrowska w analizie: "Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku", CSM 2004, Raporty i Analizy, 12/04.

²⁸ Wypowiedzi prezydenta A. Kwaśniewskiego, premiera L. Millera, ministra ON Szmajdzińskiego z okresu formowania koalicji antyirackiej.

tłumaczyć motywów jej powstania. Można raczej założyć, iż oba procesy – tj. kształtowanie nowej aktywniejszej, ale i bardziej kontrowersyjnej polityki zagranicznej i tworzenie strategii przebiegały równolegle, dodatkowo w trakcie prac nad strategią unijną.

Czy w tym czasie rzeczywiście dostatecznie dogłębnie przemyślano polskie uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i czy podjęto przynajmniej próbę ich implementacji do europejskiej strategii? Czy może uznano europejską diagnozę za adekwatną do polskich specyficznych warunków państwa granicznego NATO i UE? Specyficznych to nie znaczy diametralnie odmiennych – istota rzeczy tkwi zwykle w rozłożeniu akcentów, kolejności wyliczanych zagrożeń.

I tu dochodzimy do istoty drugiego postawionego na wstępie pytania o zbieżność lub różnice w postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa w Zachodniej Europie i w Polsce. Należy zaznaczyć, iż rodzi ono ryzyko, czy aby wskazywanie odmienności polskich i zachodnioeuropejskich uwarunkowań bezpieczeństwa nie wzmocni postrzegania Polski jako kraju nadal odmiennego od “starej” Unii, kraju, który wciąż się czegoś boi, z którym więc mogą być potencjalne kłopoty. Jest to szczególnie istotne w kontekście polskiej, unijnej, a właściwie niemieckiej, francuskiej czy brytyjskiej polityki wobec państw b. ZSRR, zwłaszcza tych graniczących z Unią (Rosji, Białorusi i Ukrainy).

Jednak po pierwsze Polska jako kraj graniczny nie może tak łatwo jak niemieckie czy francuskie elity uspakajać się, iż “na Wschodzie panuje spokój i porządek”. I nie chodzi tu o tak często przypisywane Polakom antyrosyjskie fobie. Po prostu każde zamieszanie na nadal niestabilnym politycznie, gospodarczo i społecznie Wschodzie odbija się natychmiast na polskim, a więc i europejskim bezpieczeństwie – zwłaszcza ekonomicznym, ale także wewnętrznym – chociażby poprzez fale migracyjne lub wzrost przestępczości rosyjskojęzycznej²⁹. Poza tym nie są to specyficznie polskie obawy – podobną optykę mają także inne nowe kraje członkowskie, zwłaszcza byłe republiki bałtyckie ZSRR.

Obiektywną trudnością w tworzeniu polskiej jawnej doktryny bezpieczeństwa jest więc fakt, iż najbardziej dla nas groźne potencjalne ogniska chaosu nie mogą zostać nazwane po imieniu z racji dbałości o poprawność stosunków dyplomatycznych ze

²⁹ Stąd zapewne omówiona wcześniej generalna ostrożność wobec masowych migracji i postrzeganie ich jako zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa patrz przypis 22.

wschodnimi partnerami UE. To samo dotyczy kluczowego dla bezpieczeństwa narodowego Polski zagadnienia zależności energetycznej od jednego dostawcy gazu i w dużym stopniu ropy naftowej. I tu źródłem zagrożenia jest nie tylko sytuacja czy działania zewnętrzne – na swój sposób wręcz naturalne, a na pewno spodziewane i wręcz przewidywalne w wymiarze geopolityczno-historycznym – ale sposób i tempo reakcji aparatu administracyjnego państwa polskiego. Ta ostatnia kwestia jest m.in. tematem prac specjalnej sejmowej komisji śledczej badającej tzw. aferę Orłenu³⁰.

Ta sytuacja również wpływa na bezpieczeństwo Polski. Nie oznacza to w żadnym wypadku sugestii, że bezpieczeństwo Polski jest diametralnie odmienne od bezpieczeństwa Francji czy Niemiec. Raczej każe się zastanowić, czy akurat państwa starej piętnastki dominujące w pracach nad dokumentem prawidłowo określiły zagrożenia dla poszerzonej Unii lub czy w tej diagnozie nie ulegały zbyt swej narodowej optyce czy narodowym dogmatom i frazesom. Każe się zastanowić, czy rzeczywiście sytuacja Polski i wokół Polski po wstąpieniu do NATO i UE; po 11 września 2001 i 1 maja 2004; po takim, a nie innym rozwoju wypadków na Wschodzie rzeczywiście pozwala odejść tak zdecydowanie od dotychczasowej, być może rzeczywiście zbyt tradycyjnej, optyki zagrożeń polskiego bezpieczeństwa narodowego na rzecz modnych sformułowań o terroryzmie, proliferacji i państwach upadłych.

Aby ocenić rzeczywistą głębokość wpływu nowej unijnej strategii na polską sferę bezpieczeństwa narodowego, można zastosować także inną, pośrednią metodę. Skoro bowiem władze konstytucyjne RP podzielają, poprzez przyjęcie nowej polskiej strategii, unijną diagnozę zagrożeń – nawet potencjalnych – bezpieczeństwa państwa, to konsekwencją tego winny być określone działania organizacyjno-prawne służące lepszemu przeciwdziałaniu lub zwalczaniu tychże zagrożeń. Jakie więc były praktyczne skutki ponad już rocznego (od 8 września 2003) obowiązywania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego tożsamej z ESS?

Skoro najważniejszym zagrożeniem jest terroryzm, to logicznym byłoby usprawnienie polskiej struktury antyterrorystycznej. Mimo iż część projektów stosownych regulacji

³⁰ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/strkomnad4?OpenAgent&SORN>

prawnych już uchwalono³¹, a część znajduje się w parlamencie³², to efekty praktyczne przychodzą chyba zbyt wolno. W takiej sytuacji nadal trwa dyskusja na ich temat – jawna w mediach i zapewne niejawna wewnątrz administracji. Jest to wyraźny sygnał braku jednolitego poglądu wewnątrz administracji publicznej na ten temat, mimo iż zapisy SBN jasno wskazują logiczny kierunek niezbędnych działań organizacyjnych i w konsekwencji legislacyjnych. Mimo podjęcia kilku ważnych decyzji prawnych (m.in. wprowadzenie definicji czynu terrorystycznego do Kodeksu Karnego³³, wprowadzenie możliwości zestrzelenia porwanego samolotu mającego być użytym jako narzędzie terroru, uregulowanie zasad użycia jednostek wojskowych dla wsparcia Policji³⁴).

Nadal nie rozwiązano również kwestii koordynacji działań antyterrorystycznych³⁵, kierowania prewencją antyterrorystyczną, nie powołano – odmiennie niż w państwach rzeczywiście zagrożonych terroryzmem, jak i w samej UE – osoby czy struktury wyłącznie odpowiedzialnej za przeciwdziałanie terroryzmowi i jego zwalczanie, zwłaszcza zaś za wymianę informacji na ten temat³⁶. Wskazuje na to m.in. fakt, iż w połowie sierpnia 2004 minister spraw wewnętrznych i administracji dopiero zapowiedział zwrócenie się do premiera z propozycją powołania “koordynatora ds. przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym”³⁷. Jednak dotąd takiego koordynatora nie powołano zadowolając się swoistą formą kolektywnego kierowania w niedoskonałej i prowizorycznej formie – zespołu – Międzyresortowego

³¹ M.in. nowelizacja ustawy o ochronie granicy państwowej, nowelizacja ustawy o Policji i o powszechnym obowiązku obrony RP, nowelizacja Kodeksu Karnego.

³² M.in. ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym.

³³ Kodeks Karny, art. 115, § 20. “Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”; Dz. U. Nr 93, poz. 889.

³⁴ Ustawa z dnia 28.11.2004, Dz. Ust. Nr 277, poz. 2742 – nowelizacja ustawy o Policji i o powszechnym obowiązku obrony RP dotycząca użycia pododdziałów sił zbrojnych do wsparcia Policji (głównie w zakresie antyterrorystycznym) została uchwalona w listopadzie 2004 roku. Reguluje ona zasady użycia – m.in. w przypadku zagrożenia terrorystycznego – uzbrojonych, zwartych oddziałów Policji i Wojska. W związku z tą regulacją zaczęto tworzenie w ramach Żandarmerii Wojskowej specjalnych jednostek antyterrorystycznych, mających m.in. wspierać w razie potrzeby jednostki AT Policji.

³⁵ Karol Napierski, Zastępca Prokuratora Generalnego wprost stwierdził: “w tym zakresie nie mamy żadnych przepisów, a pomocna może być tylko praktyka, która stosują inne kraje”. PAP, 12.08.2004.

³⁶ W UE taką funkcję Koordynatora ds. Antyterroryzmu pełni od 25 marca 2004 roku Gijs de Vries.

³⁷ PAP, 12.08.2004.

Centrum ds. Zwalczania Przeszyczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu³⁸.

Nie udało się także uregulować strategicznej kwestii sposobu kierowania działaniami antykrzysowymi. Brak w tej dziedzinie nadal jednolitych uregulowań ustawowych. I tak niezwykle ważną ustawę o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu kryzysowym opracowaną w MSWiA skierowano do sejmu "boczną" drogą jako rzekomy projekt poselski, a nie rządowy³⁹. Powodem była zapewne niemożność uzgodnienia w ramach gabinetu jednolitego stanowiska w kluczowej dla organizacji zarządzania kryzysowego kwestii rozdziału zadań pomiędzy MSWiA a MON. Wskazuje na to także tocząca się od początku prac stosownej podkomisji zajmującej się tą ustawą wymiana zdań pomiędzy przedstawicielami obu resortów. Zresztą być może dlatego na prośbę Prezesa RM z dnia 13.12.2004 r. wstrzymano prace nad projektem⁴⁰.

W efekcie nadal, od 2000 roku obowiązują tymczasowe, prowizoryczne rozwiązania łączące funkcje Szefa Obrony Cywilnej ze stanowiskiem Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. W tej strukturze działa Centrum Ratownictwa i Ochrony Ludności, które w zależności od potrzeb przekształcane jest w resortowe lub rządowe centrum zarządzania kryzysowego. W 2001 Sejm uchwalił co prawda ustawę o cywilnym zarządzaniu kryzysowym, która miała uregulować prawnie tę prowizorkę, ale za namową SLD prezydent odmówił jej podpisania⁴¹. I jak dotąd nowej ustawy nie ma.

Podsumowując można ocenić, iż Polska znajduje się w połowie drogi w kierunku modernizacji – strategicznej i organizacyjnej - całej sfery bezpieczeństwa narodowego. Z jednej strony w wymiarze strategicznym i teoretycznym dokonano

³⁸ Centrum powołano zarządzeniem premiera czyli aktem prawnym niższej rangi niż ustawa. Słuszne, choć zbyt nisko (nie ustawa, lecz zarządzenie), umocowane prawnie kompetencje Centrum ułatwiły zresztą jego marginalizację. A szkoda, gdyż kierowane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Centrum mające zgodnie z zarządzeniem premiera "koordynować i zapewniać współdziałanie organów administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu oraz koordynować współpracę z organami innych państw przy realizacji tych zadań" mogło być polskim punktem koordynacji działań właśnie w tym zakresie. W jego skład weszli bowiem ministrowie nadzorujący polskie służby specjalne – bezpieczeństwa i wywiadu, finansowe i wojskowe oraz szefowie tych służb. Komunikat po posiedzeniu Centrum w sierpniu 2004 – PAP, 12.08.2004.

³⁹ "Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym": Druk sejmowy nr 2953.

⁴⁰ Podkomisja ds. poselskiego projektu ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&2953>

niemal pełnej implementacji unijnej percepcji zagrożeń do polskiej doktryny bezpieczeństwa. Podjęto również, choć zapewne w zbyt ograniczonym i powolnym tempie, działania ustawowe w tej dziedzinie. Z drugiej strony nie rozwiązano nadal szeregu kluczowych kwestii organizacyjnych, co ma zdecydowanie negatywny wpływ na polską praktyczną gotowość do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom opisywanym zarówno w europejskiej jak i rodzimej strategii bezpieczeństwa.

⁴¹ Ustawa z dnia 26.07.2001 i veto prezydenta z dnia 27.08.2001.

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69
fax.(0048-22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Fundacja im. Roberta Boscha
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- PAUCI

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie "Raporty i Analizy" dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych
www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem "Raportów i Analiz" pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58.

"Raporty i Analizy" są dostępne bezpłatnie.